

DIE ERRICHTUNG VON BUNDESÖBERBEHÖRDEN

Verfassungsrechtliche Lage und Praxis

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaftlichen Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz

von

Albert Ball

Notarassessor in
Neustadt/Weinstraße

1964

DIE ERRICHTUNG VON BUNDESOBERBEHÖRDEN

Verfassungsrechtliche Lage und Praxis

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaftlichen Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz



von

Albert Ball

Notarassessor in
Neustadt/Weinstraße

1964

Berichterstatter: Professor Dr. Peter Schneider

Professor Dr. Hubert Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Februar 1964

Inhalt

	Seite
Literaturverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	XI
Vorbemerkungen	XIII

Erster Abschnitt

Die Zuständigkeit des Bundes zur Verwaltung durch Bundesoberbehörden	1
I. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm zugunsten des Bundes	2
II. Bundesoberbehörden auf Grund besonderer Vorschriften außerhalb des Rahmens von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	6
III. Bundesoberbehörden auf Grund "ungeschriebener" Verwaltungszuständigkeiten des Bundes	8
1. Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs	9
2. Zuständigkeiten aus der Natur der Sache	16
IV. Die gesetzesfreie Bundesverwaltung im Besonderen	20
1. Art. 30 GG und die gesetzesfreie Verwaltung	23
2. Die Geltung des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes für die gesetzesfreie Verwaltung	24
3. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG und die gesetzesfreie Verwaltung	27

Zweiter Abschnitt

Die Errichtung von Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	32
I. Das Wesen der selbständigen Bundesoberbehörde	32
1. Die Behördeneigenschaft	32

2. Abgrenzung gegenüber Mittel- und Unterbehörden und obersten Bundesbehörden	35
3. Das Merkmal der Selbständigkeit in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	36
a) Selbständigkeit und Ministerialgebundenheit	38
b) Selbständige Bundesoberbehörden als Bundesbehörden ohne Verwaltungsunterbau	44
II. Die Voraussetzungen der Errichtung	49
1. Gesetzgebungszuständigkeit als Voraussetzung der Errichtung	49
a) Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit	49
b) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit	50
c) Rahmengesetzgebungszuständigkeit	52
2. Sonstige Voraussetzungen der Errichtung?	55
a) Erforderlichkeit vorheriger sachlicher Regelung	55
b) Bedürfnis nach bundeseigener Verwaltung	56
aa) Anwendung des Art. 72 Abs. 2 GG im Falle der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit	56
bb) Bedürfnis als allgemeine Voraussetzung	59
III. Die Form der Errichtung	60
1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	60
2. Die Geltung des Gesetzesvorbehalts für die gesetzesfreie Verwaltung	62
3. Gesetzesvorbehalt und Delegation	64
IV. Die bisherige Praxis	68

Dritter Abschnitt

Die Errichtung von Bundesoberbehörden außerhalb des Rahmens von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	84
I. Unterschiede gegenüber der Errichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	84
II. Die bisherige Praxis	85

Vierter Abschnitt

Die Überführung von Bundesoberbehörden in die Bundesverwaltung nach Art. 130 GG	92
I. Überführung bei Verwaltungszuständigkeit nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG	93
II. Überführung bei Verwaltungszuständigkeit nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	95

Fünfter Abschnitt

Die sogenannten "schlichten" Bundesstellen	104
I. Dienststellen ohne eigenständige Funktionen	106
II. Dienststellen mit eigenständigen Funktionen	110

Anhang

Übersicht über die bestehenden Bundesoberbehörden und sonstigen zentralen Bundesstellen	119
---	-----

Literaturverzeichnis

- Abraham - Bühler - Dennewitz u.a.: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
- Achterberg, Norbert: Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht, AöR Bd. 86 (1961), S. 63 - 94.
- Anders, Georg: Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1952.
- Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933.
- Die Reichsaufsicht, in: Anschütz - Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, Tübingen 1930, S. 363 - 377.
- Bachof, Otto: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung, AöR Bd. 83 (1958), S. 208 - 279.
- Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12 S. 37 ff., Berlin 1954.
- Becker, Erich: Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, VVDStRL Bd. 14 (1956), S. 96 - 131.
- Bettermann, Karl August: Das Verwaltungsverfahren, VVDStRL Heft 17 (1959), S. 118 - 175.
- Böhm, Gustav: Zur Rechtsstellung der Bundesoberbehörde, DVBl. 1950, S. 746 - 747.
- Buchsbaum, Richard: Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes? Lehre und Verfassungsrechtsprechung, BayVBl. 1959, S. 136 - 141.
- Bullinger, Martin: Die Mineralölförnerleitungen. Gesetzeslage und Gesetzgebungskompetenz, Stuttgart 1962.
- Der überregionale Verwaltungsakt - BVerfGE 11, 6, Jus 1964, S. 228 - 233.

- von Doemming - Fußlein - Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR NF., Band 1.
- Drews, Bill und Gerhard Wacke: Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl., Berlin 1961.
- Fischerhof, Hans: Rechtsfragen der Energiewirtschaft, Aufsätze, Frankfurt 1956.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961.
- Giese, Friedrich: Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung: Ein Rechtsgutachten, Bonn 1952.
- Giese, Friedrich und Egon Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 5. Aufl., Frankfurt am Main 1960.
- Grau, Richard: Vom Vorrang der Bundeskompetenzen, in: Festschrift für Heinitz, Berlin 1926.
- Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht, 1. Band Leipzig 1892.
- Hahn, Walter: Zur Rechtsstellung der Bundesoberbehörden, Jur.Diss., Köln 1955 (maschinenschriftlich)
- Hamann, Andreas: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 2. Aufl., Berlin-Neuwied-Darmstadt 1960.
- Heinze, Christian: Anmerkung zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.7.1962 über die Verfassungsmäßigkeit des Kreditwesengesetzes, DVBl. 1962, S. 786 - 788.
- Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Band, 2. Aufl., Tübingen 1953.
- Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, unveränderter Neudruck, Offenburg 1948.
- Katzenstein, Dietrich: Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949, DÖV 1958, S. 593 - 604.
- Kern, Eduard: Das Bundeskriminalpolizeiamt, DÖV 1950, S. 257 - 261.

Kipp, Heinrich: Zum Problem der Förderung der Wissenschaften durch den Bund, DÖV 1956, S. 555 - 563.

Klein, Friedrich: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt am Main, Band 12, 1952.

Kleiser, Peter: Der Vorbehalt des Gesetzes nach dem Bonner Grundgesetz, Jur.Diss., Heidelberg 1963.

Kölble, Josef: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen, Ziele, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11 (zitiert: Gemeinschaftsaufgaben).

--- Die Errichtung von Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, DVBl. 1962, S. 658 - 662.

--- Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen, NJW 1961, S. 1081 - 1085.

--- Zur Lehre von den - stillschweigend - zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, DÖV 1963, S. 660 - 673.

Koellreutter, Otto: Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Köln 1953.

Köttgen, Arnold: Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgabenwirtschaft des Bundes, Der Städtetag 1952, S. 3 - 6.

--- Subventionen als Mittel der Verwaltung, DVBl. 1953, S. 485 - 491.

--- Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR NF., Band 3, S. 67 - 147.

--- Bundesregierung und oberste Bundesbehörden, DÖV 1954, S. 4 - 10.

Köttgen, Arnold: Die Kulturpflege und der Bund, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, herausgegeben von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Stuttgart 1957, S. 183 - 203 (zitiert: Speyerer Beiträge).

--- Die Organisationsgewalt, VVDStRL Heft 16 (1958), S. 154 - 188.

--- Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR NF., Band 11, S. 173 - 311.

Kratzer, Jakob: Die Bundesoberbehörde, DÖV 1950, S. 529 - 536.

--- Nochmals der überregionale Verwaltungsakt, BayVBl. 1960, S. 245.

--- Die bundesstaatliche Ordnung nach dem Fernseh-urteil, BayVBl. 1961, S. 133 - 136.

--- Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Stellungnahme zu den Thesen der Arbeitstagung der Verwaltungshochschule Speyer im März 1961), BayVBl. 1961, S. 373 - 374.

--- Anmerkung zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.7.1962 über die Verfassungsmäßigkeit des Kreditwesengesetzes, BayVBl. 1962, S. 351 - 352.

Krüger, Herbert: Die "bundeseigene Verwaltung" der Bundes-eisenbahnen, DÖV 1949, S. 467 - 468.

--- Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern, Hamburg 1960, Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden, Band 2.

Kruse, Hans: Implied Powers und implied Limitations, AVölkR Bd. 4 (1953), S. 169 - 182.

Küchenhoff, Erich: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, AöR Bd. 82 (1957), S. 413 - 479.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 7. Aufl. bearbeitet von O. Mayer, Tübingen 1919.

Laforet, Wilhelm: Verwaltung und Ausführung der Gesetzes nach dem Bonner Grundgesetz, DÖV 1949, S. 221 - 226.

Lassar, Gerhard: Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma, Band 1, S. 301 ff., Tübingen 1930.

Loening, Helmuth: Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl. 1954, S. 173 - 180.

Mallmann, Walter: Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL Heft 19 (1961), S. 165 - 205.

von Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953.

von Mangoldt, Hermann und Friedrich Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1955 ff.

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 10. Aufl., München und Berlin 1961 (zitiert: Lehrbuch).

--- Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, in: Versicherungswissenschaft-Versicherungspraxis-Versicherungsmedizin, 4. Jahrgang 1950, S. 114 - 121.

Maunz, Theodor und Günter Dürig: Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin 1958 ff.

Medicus, Franz Albrecht: Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft. Zum Problem der Dekonzentration, DVBl. 1954, S. 798 - 800.

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950.

Nebinger, Robert: Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Stuttgart 1949.

Niermann, Erwin: Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden und ihr Verhältnis zu Landesbehörden nach Art. 87 Abs. III Satz 1 des Grundgesetzes, Jur.Diss., Münster 1961.

Obermayer, Klaus: Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, S. 617 ff.

Pagel, Günter: Das neue Bundesverwaltungsamt, DÖV 1960, S. 259 - 260.

Pathe, Karl: Die Ausführung der Bundesgesetze,
DVBl. 1951, S. 681 - 685.

Peters, Hans: Die Sonderbehörden in der Deutschen
Verwaltung, Zeitschrift der Akademie für Deut-
sches Recht 1940, S. 39 - 42.

--- Lehrbuch der Verwaltung, Berlin-Göttingen-
Heidelberg 1949.

--- Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung
nach dem Bonner Grundgesetz, in: Um Recht und Gerech-
tigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart und
Köln, 1950.

--- Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach
dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.
Februar 1961, Gütersloh 1961.

Poetzsch-Heffter, F.: Vom Staatsleben unter der Weimarer
Verfassung, JöR Bd. 17 (1929), S. 1 ff.

Proelss, Erich: Versicherungsaufsichtsgesetz und Neben-
gesetze (einschließlich des Bundesaufsichtsgesetzes),
3. Aufl., München und Berlin 1961.

Rasch, Ernst: Die Festlegung und Veränderung staatlicher
Zuständigkeiten, DÖV 1957, S. 337 - 339.

--- Die Behörde, VerwArch., Bd. 50 (1959), S. 1 - 42.

Roemer, W.: Die neue Wehrverfassung, JZ 1956, S. 193 ff.

Sawer, Geoffrey: "Implied powers" in bundesstaatlichen
Verfassungen des britischen Commonwealth, ZaöR Bd. 20
(1959/60), S. 562 - 589.

Schäfer, Hans: Die bundeseigene Verwaltung, DÖV 1958,
S. 241 - 248.

Scheuner, Ulrich: Die Selbständigkeit und Einheit der
Rechtspflege, DÖV 1953, S. 517 - 525.

Schlochauer, Hans-Jürgen: Öffentliches Recht, Karls-
ruhe 1957.

Schmitt-Lermann, Hans: Der überregionale Verwaltungsakt,
DÖV 1962, S. 667 - 675.

Schneider, Hans: Zum Selbsteintrittsrecht der höheren
Behörde in Angelegenheiten der unteren Verwaltungs-
stelle, DVBl. 1950, S. 702 - 706.

Scneider, Hans: Körperschaftliche Verbundverwaltung, Verfassungsrechtliche Betrachtungen über die Bildung von landesunmittelbaren und bundesunmittelbaren Verwaltungsträgern durch Bundesgesetz, AöR Bd. 83 (1958), S.1-25.

Storke; Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Neuorganisation der Versicherungsaufsicht in der Individualversicherung, DVBl. 1952, S. 103 - 108.

Triepel, Heinrich: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie, Stuttgart und Berlin 1942.

--- Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, Zweiter Band, Tübingen 1908.

von Turegg, Kurt Egon und Erwin Kraus: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Berlin 1962.

Ule, Carl Hermann: Zur räumlichen Geltung von Verwaltungsakten im Bundesstaat, JZ 1961, S. 622 - 624.

Weingart, Olaf: Der überregionale Verwaltungsakt, BayVBl. 1960, S. 174 - 176.

Wenke, Hans: Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Hans Nawiasky, 1956, S. 269 - 297.

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), Ein Studienbuch, München und Berlin 1962 (zitiert: Wolff, Bd. 2).

Zeidler, Karl: Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL Heft 19 (1961), S. 208 - 239.

--- Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd. 86 (1961), S. 361 - 404.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVölkR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
BGBI. I (II)	Bundesgesetzblatt Teil I (II)
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesminister des Innern
BRat (Drucks.)	Bundesrat (Drucksache)
BTag (WP, Drucks.)	Bundestag (Wahlperiode, Drucksache)
BVerfG (E)	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen, amtliche Sammlung)
BVerwG (E)	Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen, amtliche Sammlung)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterung
Fußn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
HStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz und Thoma, 2 Bände, Tübingen 1930/32
i.d.F.	in der Fassung
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit

JöR (N.F.)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
JZ	Juristenzeitung
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundes- ministers der Finanzen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Randnr.	Randnummer
Rdschr.	Rundschreiben
RGBl. I (II)	Reichsgesetzblatt Teil I (II)
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VMBl.	Ministerialblatt des Bundesministers für Verteidigung
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiGBl.	Gesetzblatt der Verwaltung des Ver- einigten Wirtschaftsgebietes
ZaöR	Zeitschrift für ausländisches öffent- liches Recht und Völkerrecht

Vorbemerkungen

Die Bundesoberbehörde ist nicht, wie zuweilen behauptet wird, eine "neuartige Erscheinung" ¹⁾, die erst das Bonner Grundgesetz eingeführt hätte. Nicht wenige der bestehenden Bundesoberbehörden waren durch ehemalige Reichseinrichtungen bereits vorgezeichnet. Neu ist allein der Begriff der Bundesoberbehörde und seine Verwendung in Art. 87 des Grundgesetzes, zu der es keine Parallele in der Weimarer Verfassung gibt. Das Grundgesetz hat mit dem Begriff der Bundesoberbehörde die Reichweite einer dem Bund eröffneten Verwaltungszuständigkeit abgesteckt. Damit wurde die Bundesoberbehörde zu einem wichtigen Punkt in der verfassungsrechtlichen Problematik der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern.

Über den Begriff der Bundesoberbehörde gehen die Meinungen auseinander. Auch hinsichtlich der Voraussetzungen und der Form für die Errichtung von Bundesoberbehörden bestehen widerstreitende Auffassungen. Das Bundesverfassungsgericht hat durch das sogenannte Fernsehurteil vom 28.2.1961 und das Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Kreditwesengesetzes vom 24.7.1962 in wichtigen Punkten Klarheit geschaffen, viele Fragen jedoch offen gelassen. In der vorliegenden Untersuchung wird zunächst die verfassungsrechtliche Lage unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dargestellt. Ebenso wichtig erschien es jedoch, den Versuch zu unternehmen, alle bestehenden Bundesoberbehörden zusammenzufassen und verfassungsrechtlich einzuordnen. Ein Überblick über die tatsächlichen Gegebenheiten der Bundes-

1) Kratzer, BayVBl. 1962, S. 351.

verwaltung macht manches mit der Errichtung von Bundesoberbehörden zusammenhängende Problem verständlicher als eine nur theoretische Betrachtungsweise.

Da nur eine vollständige Übersicht von Nutzen ist, wurden nicht nur neu errichtete, sondern auch auf Grund Art. 130 GG in die Verwaltung des Bundes überführte Bundesoberbehörden berücksichtigt. Schließlich wurden auch jene zentralen Bundesstellen nicht übergangen, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind und keine Gesetze zu vollziehen haben. Ob alle diese Stellen unter den verwaltungsrechtlichen Begriff der Behörde fallen, ließe sich nur auf Grund einer eigenen eingehenden Untersuchung entscheiden. Für die bundesstaatliche Problematik ist die begriffliche Abgrenzung zwischen Behörden und nichtbehördlichen Verwaltungseinrichtungen jedoch unfruchtbar. Denn das Grundgesetz macht in seinem VIII. Abschnitt über die Bundesverwaltung keinen Unterschied zwischen Bundesbehörden und sonstigen Dienststellen des Bundes, auch nicht durch die Verwendung des Begriffs der Bundesoberbehörde in Art. 87 Abs. 3.

Erster Abschnitt

Die Zuständigkeit des Bundes zur Verwaltung durch Bundesoberbehörden

Nach Art. 30 GG, der "Hauptnorm für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit" ¹⁾, ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Für den Bereich der Verwaltung wird diese Hauptnorm in Art. 83 GG wiederholt, allerdings nur bezüglich der Ausführung von Bundesgesetzen, nicht auch der sogenannten gesetzesfreien Bundesverwaltung. ²⁾

Der Grundsatz der Art. 30 GG und 83 GG spielt auch bei der Errichtung von Bundesoberbehörden die beherrschende Rolle. Das Kernstück bei der Errichtung einer jeden Bundesoberbehörde bildet die Zuweisung bestimmt umrissener staatlicher Aufgaben, die in bundeseigener Verwaltung durch die betreffende Bundesoberbehörde wahrgenommen werden sollen. Die erste und wichtigste Frage bei der Errichtung einer Bundesoberbehörde ist daher, woraus sich die Kompetenz des Bundes zur Verwaltung auf dem der Bundesoberbehörde zugewiesenen Sachgebiet herleiten läßt, ob das Grundgesetz insoweit die Verwaltung durch den Bund selbst festgelegt oder aber zugelassen hat. Besondere Auslegungsprobleme ergeben sich hierbei für diejenige Verwaltungstätigkeit, die nicht in der Ausführung von Bundesgesetzen besteht.

1) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm. II 2 zu Art. 30, S. 749.

2) Maunz weist jedoch in Maunz-Dürig, Randnr. 13 zu Art. 83, zutreffend darauf hin, daß sich Art. 83 GG nicht in einer Wiederholung des Art. 30 GG erschöpft, sondern darüber hinaus die Vermutung für den Vollzug der Bundesgesetze als "landeseigene Angelegenheit" enthält.

I. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm zu-
gunsten des Bundes

Der größte Teil der Bundesoberbehörden hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Nach dieser Vorschrift können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. In der Möglichkeit der Errichtung von Bundesoberbehörden liegt die Befugnis des Bundes, den jeweiligen einer Bundesoberbehörde übertragenen Aufgabenbereich in die bundeseigene Verwaltung zu übernehmen und die Länder insoweit von der Verwaltung auszuschließen. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist demnach eine Kompetenzverteilungsnorm im Verhältnis von Bund und Ländern. Die Verwaltungskompetenz des Bundes muß sich nicht erst aus einer anderweitigen Bestimmung des Grundgesetzes ergeben. ¹⁾

Dies wurde von den Antragstellern in dem Verfassungsrechtsstreit betreffend das Kreditwesengesetz ²⁾ bestritten. Sie machten geltend, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG enthalte keine Kompetenznorm, sondern habe nur organisationsrechtliche Bedeutung. Das Schwergewicht der Bestimmung liege auf dem Vorbehalt eines Bundesgesetzes für die Errichtung von Bundesoberbehörden. ³⁾ Diese Meinung vermag jedoch nicht zu überzeugen. Wäre es nur darum gegangen, in Abweichung von der Regel des Art. 86 Satz 2 GG, wonach die Bundesregierung für die Organisation der Bundesbehörden zuständig ist, einen durch organisationsrechtliche Erwägungen begründeten Gesetzes-

1) Absolut herrschende Meinung.

Vgl. Kratzer, DÖV 1950, S. 532; v. Turegg, NJW 1951, S. 868; Köttgen, JöR Bd. 3, S. 74; v. Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 83, S. 449; Hamann, S. 362, 372; Schäfer, DÖV 1968, S. 246; Maunz-Dürig, Randnr. 51 zu Art. 87; Kölblle, DVBl. 1962, S. 660; Kratzer, BayVBl. 1962, S. 352; Bullinger, Jus 1964, S. 230.

2) Urteil des BVerfG v. 24.7.1962, BVerfGE 14, 197 ff. = DVBl. 1962, S. 672 ff. = DÖV 1962, S. 693 ff.

3) Vgl. BVerfGE 14, S. 203. Ähnlich Kalkbrenner JZ 1963, S. 211 ff.

vorbehalt für die Errichtung von Bundesoberbehörden zu statuieren, so müßte diese Bestimmung sinnvollerweise einen Bestandteil des Art. 86 GG bilden, nicht aber des Art. 87 GG, in dessen beiden ersten Absätzen dem Bund zufallende Verwaltungsbereiche aufgeführt sind. Das Bundesverfassungsgericht, das Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ebenfalls als Kompetenznorm ansieht, führt zutreffend aus, das einleitende "außerdem" in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG könne nur anknüpfend verstanden werden in bezug auf die in Art. 87 Abs. 1 und 2 GG aufgeführten Fälle bundeseigener Verwaltung. Die Errichtung einer Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG setze also nicht voraus, daß die Verwaltungskompetenz des Bundes im Grundgesetz anderweitig begründet oder wenigstens zugelassen sei.¹⁾ Was den Gesetzesvorbehalt anbelangt, so erklärt er sich daraus, daß dem Bund in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die Möglichkeit gegeben ist, seinen eigenen Verwaltungsbereich auszuweiten, von dieser Möglichkeit im Hinblick auf die eminente politische Bedeutung aber nicht ohne Mitwirkung des Parlaments Gebrauch gemacht werden soll.²⁾ Aus rein organisatorischen Rücksichten hätte keine Veranlassung bestanden, für die Errichtung von Bundesoberbehörden die Form des Gesetzes zu verlangen. Denn warum den selbständigen Bundesoberbehörden, die nur mit zentral zu bewältigenden Aufgaben betraut werden können und deshalb keinen Verwaltungsunterbau aufweisen, im Verhältnis zu den Bundesbehörden mit Verwaltungsunterbau eine besondere Bedeutung zukommen sollte, die einen organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt hätte angezeigt erscheinen lassen, ist nicht einzusehen.

Mit einer etwas eigenwilligen Begründung bestreitet auch Heinze³⁾ den Charakter des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm. Er geht davon aus, daß eine Gesetzge-

1) BVerfGE 14, S. 210.

2) Hierzu vgl. unten S. 60 ff.

3) DVBl. 1962, S. 786 ff.

bungszuständigkeit des Bundes ohne weiteres die Befugnis zur Errichtung von Behörden umfasse und meint wohl, daß dadurch auch die mit dem Errichtungsakt verbundene Inverwaltungsnahme einer bestimmten Aufgabe durch den Bund mit gedeckt sei. So kommt er zu dem Ergebnis, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG keine Kompetenzen normiere, sondern nur die in der Gesetzgebungszuständigkeit mitenthaltene Befugnis zur Regelung der Verwaltungsorganisation inhaltlich beschränke, also die inhaltliche Ausgestaltung der Gesetze betreffe. Heinze übersieht, daß das Grundgesetz im VII. und VIII. Abschnitt zwischen den Gesetzgebungs- und den Verwaltungszuständigkeiten deutlich unterscheidet. Allenfalls könnte man noch darüber streiten, ob die Zuständigkeit zu dem rein organisatorischen Akt der Errichtung einer Bundesoberbehörde aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den betreffenden Sachbereich herzu-
zuleiten ist. Niemals ergibt sich jedoch aus den Gesetzgebungskatalogen der Art. 73 - 75 GG, ob der Bund die einer Bundesoberbehörde übertragenen Angelegenheiten in bundeseigener Verwaltung führen kann. Hierüber entscheiden allein die Art. 83 ff., insbesondere auch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

Als Kompetenznorm spielt Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine bedeutende Rolle. Die Vorschrift erweist sich gleichsam als ein verfassungsrechtliches "Ventil"¹⁾ für den Ausbau der bundeseigenen Verwaltung. In allen übrigen Bestimmungen des Grundgesetzes - abgesehen von Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG - , in denen die in den Artikeln 30 und 83 GG als Regelfall hingestellte Länderkompetenz auf dem Gebiet der Verwaltung durchbrochen wird, sind die Verwaltungszuständigkeiten des Bundes gegenständlich abgegrenzt. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 hingegen läßt in dem durch die Begriffe der selbständigen Bundesoberbehörde und bundesunmittelbaren Körperschaft und Anstalt des öffentlichen Rechts gesteckten Rahmen eine Auswei-

1) Vgl. Köttgen, JöR Bd. 3, S. 71, 74.

tung der bundeseigenen Verwaltung generell für alle Angelegenheiten zu, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. An sich könnten durch die Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG der Sach nach in noch größerem Umfang weitere Verwaltungsaufgaben auf den Bund übertragen werden.¹⁾ Infolge der erschwerten Voraussetzungen hierfür, insbesondere der erforderlichen Zustimmung des Bundesrats, ist jedoch von dieser Möglichkeit bislang kein Gebrauch gemacht worden.

In seiner Funktion als "Ventil" zugunsten bundeseigener Verwaltung ist Art. 87 Abs. 3 GG vergleichbar mit Art. 14 der Weimarer Verfassung. Nach Art. 14 WV wurden die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmten. Der Unterschied zwischen den beiden Bestimmungen liegt darin, daß nur noch zentrale Verwaltungseinrichtungen in Gestalt von Bundesoberbehörden und öffentlichen Körperschaften und Anstalten gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG durch einfaches Bundesgesetz errichtet werden können, während die Errichtung neuer Mittel- und Unterbehörden des Bundes den erschwerten Bedingungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG unterliegt. Soweit allerdings eine Verwaltung durch zentrale Einrichtungen möglich und ausreichend ist, befindet sich der Bundesgesetzgeber in der gleichen Lage wie früher der Reichsgesetzgeber.²⁾

Zurückblickend läßt sich feststellen, daß die Bundesoberbehörden nur in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes "wie die Pilze munter aus dem Boden schossen"³⁾. Verwaltungsaufgaben, die notwendig zentral erledigt werden mußten, konnten auf diese Weise in den Verwaltungsbereich des Bundesübernommen werden. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hat sich dadurch als nützliches Regulativ der im übrigen ziemlich starren Kompetenzverteilung zwischen Bund und

1) Vgl. Katzenstein, DÖV 1958, S. 601.

2) Vgl. Köttgen, JÖR Bd. 3, S. 74

3) Vgl. Kratzer, BayVBl. 1962, S. 351.

Ländern auf dem Gebiet der Verwaltung erwiesen. Nachdem die Deckung eines gewissen "Nachholbedarfs"¹⁾ erreicht war, wurden Bundesoberbehörden nur noch vereinzelt errichtet. Bei der Errichtung des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen kam es erstmalig zu einem Verfassungsverstoß zwischen Bund und Ländern bezüglich der Voraussetzungen der Errichtung von Bundesoberbehörden, nachdem bis dahin trotz mancher Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesrat und Bundesregierung in den Gesetzesberatungen stets Einigkeit erzielt worden war.

II. Bundesoberbehörden auf Grund besonderer Vorschriften außerhalb des Rahmens von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Eine Untersuchung, die sich auf diejenigen Bundesoberbehörden beschränken würde, die in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verankert sind, würde nur einen Teil (wenn auch den größeren) äußerlich zusammengehörender Erscheinungen behandeln. Bundesoberbehörden können nämlich auch ohne Rücksicht auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf den im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes eigens genannten Gebieten obligatorischer oder fakultativer Bundesverwaltung errichtet werden. Im Grundgesetz selbst (Art. 87 Abs. 1 Satz 2) ist die Errichtung von Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei vorgesehen. Auf Grund dieser Bestimmung wurden das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörden errichtet.

Auch dort, wo das Grundgesetz eine bundeseigene Verwaltung vorschreibt oder zuläßt, ohne eine bestimmte Behördenform zu fordern (Art. 87 Abs. 1, 87 b, 87 d Abs. 1, 89 Abs. 2, 90 Abs. 3, 108 Abs. 1, 120 a) ist dem Bund die Errichtung von Bundesoberbehörden nach der Art des Art.

1) Vgl. Köblle, DVBl. 1962, S. 662.

87 Abs. 3 Satz 1 GG keineswegs verwehrt. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG schreibt lediglich einen eigenen Verwaltungsunterbau zwingend vor, läßt aber im übrigen - ebenso wie die anderen aufgeführten Bestimmungen - dem Bund völlige Freiheit in der Wahl der organisatorischen Formen ¹⁾

Es wäre verfehlt, bei der Errichtung einer Bundesoberbehörde, die auf einem Gebiet tätig sein soll, das nach ausdrücklicher Vorschrift des Grundgesetzes in bundeseigener Verwaltung geführt werden muß oder kann, auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG Bezug zu nehmen, selbst wenn die Behörde durch Gesetz errichtet wird. Wo die bundeseigene Verwaltung bereits vorgeschrieben oder zugelassen ist, braucht sich der Bundesgesetzgeber nicht erst auf dem Weg über Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für sie zu entscheiden. Nicht immer wird zwischen Bundesoberbehörden, die ihre Grundlage in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG finden und solchen, für deren Zuständigkeitsbereich die bundeseigene Verwaltung schon in anderen Bestimmungen des Grundgesetzes festgelegt ist, scharf unterschieden ²⁾. Dadurch kann ein etwas unrichtiges Bild von der Bedeutung und Wirksamkeit des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG entstehen.

-
- 1) Vgl. Krüger, DÖV 1949, S. 467; speziell zu der Möglichkeit der Errichtung von Bundesoberbehörden auf den Verwaltungsgebieten des Art. 87 Abs. 1; Kratzer, DÖV 1950, S. 533; Böhm, DVBl. 1950, S. 746; v. Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 87, S. 467; Maunz-Dürig, Randnr. 24 und 46 zu Art. 87, Köttgen, JöR Bd. 11, S. 270.
 - 2) So rechnet Kölble (Gemeinschaftsaufgaben, S. 24, Fußn. 25; ihm folgend Maunz-Dürig, Randnr. 55 zu Art. 87) z.B. das Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn, das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundesoberseeamt zu den auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichteten Bundesoberbehörden, obwohl sich die Verwaltungskompetenz des Bundes für diese Behörden aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 87 Abs. 1 Satz 2 und 89 Abs. 2 GG ergibt.

III. Bundesoberbehörden auf Grund "ungeschriebener" Verwaltungszuständigkeiten des Bundes

Für das Aufgabengebiet einer Bundesoberbehörde oder sonstigen zentralen Verwaltungseinrichtung des Bundes kann schließlich eine sogenannte "ungeschriebene" Verwaltungszuständigkeit des Bundes bestehen. Auch in diesem Fall braucht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm nicht herangezogen zu werden, da schon anderweitig eine Verwaltungskompetenz des Bundes begründet ist. Für die organisatorische Seite ergibt sich als wichtige Folgerung, daß das zwingende Erfordernis gesetzlicher Errichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG entfällt.¹⁾

Stets taucht die Frage nach einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes gerade bei solchen zentralen Verwaltungseinrichtungen des Bundes auf, die durch einen Organisationsakt der Bundesregierung oder eines einzelnen Bundesministers geschaffen worden sind und bei denen man daher nicht auf die Generalklausel des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verweisen kann.

Die Frage nach Zulässigkeit und Umfang ungeschriebener Bundeskompetenzen im Bereich der Verwaltung braucht hier nicht in vollem Umfang aufgerollt zu werden. Bei den noch vorhandenen Unsicherheiten im Schrifttum und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Problemkreis sind jedoch einige grundlegende Bemerkungen notwendig, um die Bedeutung der ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes für Bundesoberbehörden und sonstige zentrale Bundesstellen klar herausstellen zu können.

Das Problem der ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten unterscheidet sich konstruktiv nicht von dem der ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten. Die bisher für ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten herangezoge-

1) Vgl. S. 62 ff., 84, 106.

nen Kriterien des Sachzusammenhangs und der Natur der Sache sind auch maßgebend für die Anerkennung "ungeschriebener" Verwaltungszuständigkeiten. Nur scheinbar handelt es sich bei den viel erörterten Verwaltungskompetenzen, die aus einer Zuständigkeit des Bundes zum Erlass sogenannter überregionaler Verwaltungsakte abgeleitet werden, um eine besondere Art ungeschriebener Bundeszuständigkeiten. Denn in Wirklichkeit ist für diese Zuständigkeiten der Gesichtspunkt der "Natur der Sache" ausschlaggebend.¹⁾

1. Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs

Bei einer nicht geringen Anzahl zentraler Verwaltungseinrichtungen des Bundes, vor allem bei denjenigen Bundesstellen, die nur mit Hilfsfunktionen betraut sind, kann das Prinzip des Sachzusammenhangs zur Begründung der Verwaltungskompetenz des Bundes herangezogen werden. Bevor dies durch die entsprechenden Beispiele belegt werden kann, muß der Wirkungsbereich des Sachzusammenhangs kurz erläutert werden.

Der Lehre vom Sachzusammenhang, die ihren Ausgang von der Theorie der "implied powers" des amerikanischen Verfassungsrechts genommen hat, liegt die Erkenntnis zugrunde, daß jede Kompetenz ein bestimmtes Kernstück enthält, sich darüber hinaus aber auch auf einen Bereich von Randmaterien erstrecken kann, deren Einbeziehung in die Regelung der Gesamtmaterie durch den Zweck der Kompetenzzuweisung ebenfalls gedeckt ist.²⁾

Die auf Alexander Hamilton zurückgehende amerikanische Lehre formuliert diesen Grundgedanken dahin, daß eine ausdrücklich verliehene Unionsgewalt alle Rechte in sich schließen müsse, die notwendig seien, um den mit der

1) Vgl. S. 19, Fußn. 4

2) Vgl. z.B. Sawyer, ZaöR Bd. 20 (1959/60) S. 562 ff. 583 f.

Einräumung der Gewalt erstrebten Zweck zu erreichen.¹⁾ Zusätzliches, im eigentlichen Sinn "ungeschriebenes" Recht soll durch diese Lehre nicht anerkannt werden. Sie ermöglicht lediglich die Bestimmung der Grenzen einer bereits gegebenen Kompetenz, setzt also stets einen konkreten Anknüpfungspunkt im Text der Verfassung voraus.²⁾ In Anlehnung hieran hielt Triepel auch für das Deutsche Recht unter Geltung der Reichsverfassung von 1871 die Anerkennung "stillschweigender" Reichskompetenzen nach Art der implied powers für zulässig.³⁾ Auch er dachte nicht an neue Kompetenzen außerhalb der Verfassung, sondern wollte dem Reich lediglich das Recht zugestehen, die seiner Zuständigkeit unterliegenden Angelegenheiten allseitig und erschöpfend zu behandeln und die hierzu erforderlichen und geeigneten Mittel zu wählen, selbst wenn dadurch Berührungen mit angrenzenden Gebieten unvermeidbar sein sollten.⁴⁾ Die Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit übernahm diese Gedanken und sprach von Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs oder kraft Konnexität oder von Hilfszuständigkeiten.⁵⁾

Auch heute unter Geltung des Grundgesetzes ist der Sachzusammenhang als Hilfsmittel bei der Auslegung von Kompetenzbestimmungen nicht überflüssig geworden. Nach wie vor läßt sich mit Laband sagen, daß die Lebensfunktionen des Staates so ineinander verschlungen sind, "daß

-
- 1) Vgl. die eingehende Darstellung bei Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, Band 2 Tübingen 1908, S. 249 ff.; ferner: Achterberg, AöR Bd. 86 (1961) S. 71 ff.; Kruse, AVölkR Bd. 4 (1953), S. 169 ff., 174.
 - 2) Vgl. Kruse, a.a.O., S. 171, 176.
 - 3) a.a.O., S. 286; vgl. auch schon Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1. Band 1892, S. 222.
 - 4) a.a.O., S. 285, 294 ff., 306, 309; vgl. auch Haenel, a.a.O., S. 724.
 - 5) Vgl. Anschütz, Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung, 14. Aufl., Schlußbem. zu Art. 6 - 11; Lassar, HStR Bd. 1, S. 310; Poetzsch-Hefter, JöR Bd. 17, S. 13.

es unmöglich ist, sie durch einen tiefen Schnitt voneinander zu trennen oder zwischen ihnen eine Kompetenzgrenze wie eine chinesische Mauer aufzurichten".¹⁾ Wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, ist nicht selten eine Entscheidung darüber nötig, ob eine bestimmte Angelegenheit noch in den Bereich einer Bundeskompetenz fällt oder die Waagschale sich zu Gunsten der Länder neigt. Allerdings ist die Bedeutung des Sachzusammenhangs heute eine weitaus geringere als unter der Reichsverfassung von 1871. Denn während man diese, ebenso wie die amerikanische Verfassung, als "offene" Verfassung bezeichnen kann, die sich vielfach mit Generalklauseln begnügt und Einzelabgrenzungen bewußt unterläßt, gehört das Grundgesetz dem Typ der perfektionierten Verfassung mit möglichst weitgehender Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern an.²⁾ Auch besinnt man sich nach den Ausweitungen des Rechtsgedankens des Sachzusammenhangs in der Weimarer Zeit ³⁾ mit Recht darauf, daß bloße Zweckmäßigkeitserwägungen eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs nicht begründen können.⁴⁾ Der Sachzusammenhang kann nur dafür entscheidend sein, ob eine gewisse Randmaterie, die Berührungspunkte mit einer Bundes- und einer Länderkompetenz aufweist, in näherer Beziehung zum einen oder zum anderen Sachbereich steht ⁵⁾, oder ob eine bestimmte Materie einer anderen, dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie noch zuzurechnen ist, eine Loslösung und geson-

1) Laband, Staatsrecht, 7. Aufl. 1919, S. 29.

2) Vgl. Bullinger, Die Mineralölföhrnleitungen, Stuttgart 1962, S. 55 ff.

3) Vgl. vor allem: Grau, Vom Vorrang der Bundeskompetenzen, Festschrift für Heinitz, Berlin 1926, S. 358 ff.

4) Vgl. insb. BVerfGE 3, 421; Maunz-Dürig, Randnr. 26 zu Art. 70

5) Dies betont Bullinger, a.a.O. S. 66 ff. sehr stark.

derte Regelung dagegen sinnlos, nicht nur unzweckmäßig wäre.¹⁾

Betrachtet man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sachzusammenhang, so fällt die Verschiedenartigkeit der Sachverhalte und der rechtlichen Argumentation auf.

In einer Reihe von Fällen stellt das Gericht darauf ab, daß es Regelungen unselbständigen Charakters gibt, die ihren Sinn und ihre verfassungsrechtliche Qualifikation erst aus der Beziehung zu dem Sachbereich bekommen, als dessen Annex sie gleichsam erscheinen. So wurde die Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) als Annex des jeweiligen Sachgebiets, auf dem sie tätig wird, angesehen.²⁾ Einen ähnlich unselbständigen Charakter nahm das Gericht an für Volksbefragung,³⁾ Statistik und Enteignung⁴⁾, sowie für das Verwaltungsverfahren⁵⁾ auf bestimmten Sachgebieten. Der Begriff des Sachzusammenhangs wird in den genannten Entscheidungen nicht herangezogen. Dennoch handelt es sich gerade hier um typische Beispielsfälle der amerikanischen Theorie der implied powers⁶⁾ und der in Ablehnung hieran entwickelten Lehre vom Sachzusammenhang.⁷⁾ Gegenüber den sonstigen Beispielsfällen heben sich diese Fälle nur dadurch ab, daß der Zusammenhang der betreffenden Randmaterien mit den durch die Verfassung gegebenen Bundes- oder Länderkompetenzen besonders deutlich in Erscheinung tritt.

-
- 1) Aus dem neueren Schrifttum, das den Sachzusammenhang als Auslegungsbehelf allgemein anerkennt, vgl.: Bullinger, a.a.O., S. 65 ff.; Achterberg, AöR Bd. 86 (1961), S. 63 ff. (79 ff.); Küchenhöff, AöR Bd. 82 (1957), S. 413 ff. (425 ff.); Maunz-Dürig, Randnr. 15 zu Art. 30, Randnr. 26 zu Art. 70, Randnr. 30 zu Art. 83.
 - 2) BVerfGE 3, 407, 433 (Baurechtsgutachten); BVerfGE 8, 143, 149f. vom 29.4.1958 (Beschußgesetz).
 - 3) BVerfGE 8, 118 f. vom 30.7.1958 (Hamburgische Volksbefragung über die Atombewaffnung).
 - 4) Als Beispiele angeführt in E 8, 118 f.
 - 5) BVerfGE 9, 185, 190 vom 18.2.1959 (Gesetz über den Verkehr mit unedlen Metallen).
 - 6) Ebenso Maunz-Dürig, Randnr. 32 zu Art. 70.
 - 7) Wie hier Bullinger, a.a.O., S. 68; vgl. auch z.B. hinsichtlich der Statistik: Triepel, a.a.O., S. 303.

Unter den zentralen Verwaltungseinrichtungen des Bundes, die in dem aufgezeigten Sinne als Annex bezeichnet werden könnten, sind in erster Linie die zahlreichen Forschungsanstalten zu nennen, die die Forschung nicht als Selbstzweck betreiben, sondern auf die der Bund angewiesen ist zur Vorbereitung der Gesetzgebung und zur Erfüllung seiner sonstigen Aufgaben.¹⁾ Zu denken ist ferner an Bundesstellen wie das Bundesarchiv, die Beschaffungsstelle des Bundesministers des Innern, die Bundesbaudirektion oder die Bundesdruckerei.²⁾ Auch das Statistische Bundesamt, das freilich verfassungsrechtlich schon durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 11 GG gedeckt ist, könnte in diese Reihe gestellt werden.

Bei einer anderen Fallgruppe handelt es sich um am Rande liegende Materien, die zu dem Kern zweier verschiedener Sachbereiche in Beziehung stehen. Hier stellt sich die Frage, zu welchem Sachbereich ein stärkerer Sachzusammenhang besteht. Ein treffendes Beispiel bringt Bullinger³⁾, wenn er untersucht, ob beim Gewerbeschulrecht der Sachzusammenhang mit dem Schulrecht oder mit dem Gewerberecht überwiegt. Das Bundesverfassungsgericht hatte mehrfach zu entscheiden, ob eine Strafbestimmung in einem Spezialgesetz einen näheren Zusammenhang mit dem allgemeinen Strafrecht im Sinne des Art. 74 Nr. 1 GG oder mit dem durch das betreffende Gesetz geregelten Spezialgebiet aufweist. So hat das Gericht z.B. bei der Regelung der Verjährung von Pressedelikten die Verknüpfung mit dem Presserecht für stärker gehalten als die Verbindung zum allgemeinen Strafrecht.⁴⁾

1) Vgl. hierzu S. 108 ff.

2) Vgl. hierzu S. 107 f.

3) a.a.O., S. 67

4) BVerfGE 7, 29, 38 f. vom 4.5.1957; weitere Beispiele: BVerfGE 11, 234, 237 vom 22.6.1960 (Gesetz über jugendgefährdende Schriften); Beschl. vom 31.1.1962, DVBl. 1962, S. 369 (Sprengstoffgesetz).

Sucht man wieder nach einem Parallelbeispiel für die zentralen Bundesstellen, so könnte man etwa die Zuständigkeit des Bundes zur Unterhaltung des Deutschen Historischen Instituts in Rom und des Deutschen Archäologischen Instituts mit seinen Auslandsabteilungen ¹⁾ damit begründen, daß diese Einrichtungen stärker mit der auswärtigen Gewalt (Art. 73 Nr. 1, Art. 87 Abs. 1 GG) als mit dem in die Länderkompetenz fallenden Kulturbereich verknüpft sind.

Während die bisher angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts keine grundsätzlichen Äußerungen zur Lehre vom Sachzusammenhang enthalten, hat das Gericht im Baurechtsgutachten ²⁾ und später im Fernsehurteil ³⁾ sowie in der Entscheidung über das Wasserstraßenreinigungsgesetz ⁴⁾ eine Definition gegeben, wonach der Sachzusammenhang eine Bundeszuständigkeit dann stützen soll, "wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie". Zu Bedenken gibt diese Formulierung insofern Anlaß, als hieraus entnommen werden könnte, daß der Bund kraft Sachzusammenhangs die ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen sogar überschreiten dürfe, der Sachzusammenhang also neue Zuständigkeiten neben der Verfassung begründen könne. ⁵⁾ Es ist jedoch wohl nicht anzunehmen, daß das Bundesverfassungsgericht dies meint, wenn es von einem "Übergreifen" in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien spricht. Sobald nämlich eine Materie selbständigen Charakter besitzt und einem anderen Sachbereich

1) Vgl. hierzu S. 113 f.

2) BVerfGE 3, 407 ff., 421.

3) BVerfGE 12, 205 ff., 237.

4) Urt. vom 30.10.1962, NJW 1962, S. 2243 ff., 2246 f.

5) Vgl. Bullinger, a.a.O., S. 65 f.

nicht mehr als eine am Rande liegende Angelegenheit zugerechnet werden kann, lehnt das Gericht einen Sachzusammenhang ab. So heißt es im Fernsehurteil ¹⁾, Studio-technik und Veranstaltung von Rundfunksendungen seien Sachbereiche, die sich trennen und gesondert regeln ließen. In einer anderen Entscheidung wird ausgeführt, es bestehe kein Sachzusammenhang zwischen der Zulassung zum Hebammenberuf und der Pflicht der Hebammen zur Abführung eines Teils ihrer Einkünfte an das Land, da die eine Materie gegenüber der anderen selbständige Bedeutung habe. ²⁾ In einer früheren ähnlichen Entscheidung wurde ein Sachzusammenhang zwischen der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit und dem ärztlichen Zulassungswesen abgelehnt, da der erste Gesetzgebungskomplex dem zweiten nicht "zuzurechnen" sei. ³⁾ Das Problem ist also in Wirklichkeit nicht, ob der Bund über eine ihm zugewiesene Materie hinaus auch eine andere Materie kraft Sachzusammenhangs regeln kann, sondern ob die "andere" Materie der dem Bund zugewiesenen noch "zuzurechnen" ist, wobei der Sachzusammenhang als Auslegungsbehelf herangezogen werden kann. Wenn von einem "Übergreifen" gesprochen wird, dann wohl nur im Sinne Triepels. Auch er, der lediglich eine allseitige, erschöpfende Ausübung einer ausdrücklich verliehenen Kompetenz befürworten wollte, sprach von "unvermeidlichen Grenzüberschreitungen". Er wollte damit aber nur zum Ausdruck bringen, daß die Kompetenzbereiche oft miteinander verschlungen sind und daher die erschöpfende Regelung einer Materie die angrenzenden Materien berühren oder ergreifen kann. ⁴⁾

Für den Bereich der Bundesverwaltung bietet in diesem Zusammenhang die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und

1) BVerfGE 12, 237.

2) Urt. vom 17.3.1964, DÖV 1964, S. 456 f.

3) BVerfGE 4, 83 f.

4) Vgl. Triepel, a.a.O., S. 294 ff.

Arbeitslosenversicherung ¹⁾ ein - allerdings nicht ganz unbedenkliches - Beispiel. Der Sozialversicherung (Art. 87 Abs. 2 GG) sind in diesem Fall auch die Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung und die Arbeitslosenfürsorge kraft Sachzusammenhangs zugerechnet worden. ²⁾

2. Zuständigkeiten aus der Natur der Sache

Zuständigkeiten aus der Natur der Sache können dem Bund nur in sehr engen Grenzen zugesprochen werden. Die "Natur der Sache" hat daher auch im Zusammenhang mit der Kompetenz des Bundes zur Verwaltung durch Bundesoberbehörden keine große Bedeutung.

Mittels der "Natur der Sache" ist es möglich, Fällen gerecht zu werden, in denen das Grundgesetz dem Bund gewisse Kompetenzen nicht ausdrücklich verliehen hat, die Zuständigkeit des Bundes bei der gegebenen bundesstaatlichen Struktur des Grundgesetzes jedoch als selbstverständlich erscheint, eine Regelung durch die Länder dagegen schlechterdings unvorstellbar wäre. Auch hier handelt es sich nicht um "ungeschriebenes" Recht im eigentlichen Sinne, das neben oder über der Verfassung stünde ³⁾, wie man nach der auf eine Formulierung von Anschütz zurückgreifenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermuten könnte. Hiernach soll eine Kompetenz aus der Natur der Sache begründet sein nach dem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikulären Gesetzgebung a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reiche und nur von ihm geregelt werden können". ⁴⁾

1) Gesetz vom 10.3.1952 (BGBl. I S. 123) i.d.F. vom 3.4. 1957 (BGBl. I S. 322).

2) Vgl. Köttgen, JöR Bd. 3, S. 77, 131.

3) Vgl. Küchenhoff, AöR Bd. 82, S. 451 ff.; Bullinger, Die Mineralölfernleitungen, S. 71 ff.; Triepel, Laband-Festgabe, a.a.O., S. 324 ff.

4) Vgl. Anschütz, HStR Bd. 1, S. 367; BVerfGE 11, 89 (98 f.), E 12, 205 (251).

Schon Triepel ¹⁾ hat darauf hingewiesen, daß es nicht möglich ist, aus dem "Begriff", dem "Wesen" oder der "Natur" des Bundesstaates Folgerungen für die Zuständigkeitsverteilung in einem konkreten Bundesstaat zu ziehen. Es gibt keinen feststehenden Typus des Bundesstaats. Vielmehr kann der Verfassungsgeber den jeweiligen Bundesstaat beliebig ausgestalten, die Zuständigkeiten zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten beliebig verteilen. ²⁾ Es kann also bei den Bundeszuständigkeiten aus der Natur der Sache nur darum gehen, von der Grundentscheidung des Verfassungsgebers für einen ganz bestimmten Bundesstaat und den einzelnen Ausprägungen dieses Bundesstaats durch die Verfassung auszugehen und hieraus Schlüsse zu ziehen für spezielle Fragen der Zuständigkeitsverteilung, die die Verfassung unberücksichtigt gelassen hat. ³⁾ Die Zuständigkeiten aus der Natur der Sache ergeben sich aus der Verfassung, nicht kann umgekehrt die Verfassung mittels einer "Natur der Sache" korrigiert werden. Das letztere erkennt auch das Bundesverfassungsgericht an, wenn es ausführt, eine Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache komme nicht in Frage, wenn die Auslegung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes eindeutig die Kompetenz der Länder ergebe. ⁴⁾

Eine Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache wird z.B. anerkannt für die Regelung der Bundessymbole, des Nationalliedes, der Dienstsiegel und der Bundesorden. ⁵⁾ Bei diesen Dingen handelt es sich nach der deutschen bundesstaatlichen Tradition um so spezifische Attribute des Gesamtstaates, daß die Bundeskompetenz in der Verfassung

1) a.a.O., insb. S. 326 ff.

2) Vgl. H.J. Wolff, Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 33 f., 47 f., 52 f.; Bullinger, a.a.O., S. 73.

3) Ebenso Bullinger, a.a.O., S. 74 f.; Küchenhoff, a.a.O., S. 457 f.; Triepel, a.a.O., S. 309 ff., insb. S. 319, 325, 327.

4) BVerfG, Urt. vom 30.10.1962, NJW 1962, S. 2247/48.

5) Vgl. Küchenhoff, a.a.O., S. 459; Bullinger, a.a.O., S. 75; Maunz-Dürig, Randnr. 27 zu Art. 70; BVerfGE 3, 407 (421).

nicht mehr eigens niedergelegt zu werden brauchte. Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich hier schon allein aus der Grundentscheidung für den Bundesstaat (Art. 20 GG)¹⁾ Für den Bereich der zentralen Bundesstellen kann in diesem Zusammenhang als Beispiel vielleicht die Informations- und Aufklärungstätigkeit des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung angeführt werden. Da der Bund eigene Staatlichkeit besitzt und seine Behördenorganisation selbst regelt, liegt es in der Natur der Sache, daß er auch eine Behörde damit betrauen kann, die deutsche Bevölkerung über die politischen Ziele und die Arbeit der Bundesregierung zu unterrichten und aufzuklären.

In den Zusammenhang mit den Bundeszuständigkeiten aus der Natur der Sache gehört auch die Problematik des sogenannten "überregionalen Verwaltungsaktes".²⁾ Mit diesem Begriff sind einmal Verwaltungsakte mit überregionalem, d.h. überländlermäßigem Wirkungsbereich gekennzeichnet, zum anderen hat man unter Verwendung dieses Begriffes ganz allgemein untersucht, ob es Verwaltungsakte gibt, die durch Bundesorgane erlassen werden müssen, weil ein wirksamer Vollzug durch die Länder nicht möglich ist.³⁾ Ausgangspunkt für die Erörterung des Problems war die Frage, inwieweit gemäß Art. 129 GG Ermächtigungen zum Erlaß von Verwaltungsakten in vorkonstitutionellen Rechtsvorschriften auf die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister übergegangen sein können. Daher kommt es daß das Problem oft dahin formuliert wird, ob und inwieweit "oberste Bundesbehörden" zum Erlaß "überregionaler Verwaltungsakte" zuständig seien.⁴⁾ Wenn es jedoch überhaupt Bundeszustän-

1) Ebenso Bullinger, a.a.O. S. 75.

2) Vgl. hierzu: Schmitt-Lermann, DÖV 1962, S. 667 ff. - dort eine Übersicht über sämtliche bisherigen Äußerungen zu dem Problem; Bullinger, Jus 1964, S. 228 ff.; Weingart, BayVBl. 1960, S. 174 ff.; Ule, JZ 1961, S. 622 ff.; Maunz-Dürig, Randnr. 31 zu Art. 83; Kölble, DÖV 1963, S. 670 ff.;

3) So z.B. die Fragestellung in BVerfGE 11, 6; hierzu vgl. vor allem Bullinger, Jus 1964, S. 228 ff.

4) Vgl. z.B. Bullinger, Jus 1964, S. 229; Kölble, DÖV 1963, S. 670 ff.

digkeiten gibt, die aus einer "Überregionalität" resultieren, muß es gleichgültig sein, welchem Organ die Wahrnehmung der betreffenden Befugnisse übertragen wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat das Problem der Überregionalität nicht auf die Zuständigkeiten oberster Bundesbehörden beschränkt, als es im sogenannten Fernsehurteil ¹⁾ untersucht hat, ob die überregionalen Auswirkungen von Rundfunksendungen eine natürliche Bundeszuständigkeit begründen können. Nicht nur für die obersten Bundesbehörden, sondern auch für die Bundesoberbehörden können daher eventuelle Bundeszuständigkeiten aus dem Gesichtspunkt der Überregionalität von Bedeutung sein.

Kein Streit mehr besteht darüber, daß die überländermäßige Wirkung von Verwaltungsakten allein noch keine Bundeszuständigkeit zu deren Erlaß begründet. Denn es "liegt im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen, daß der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung hat".²⁾

Anzuerkennen ist eine Bundeszuständigkeit dagegen für solche Angelegenheiten, bei denen keinerlei Anknüpfungspunkt zu irgendeinem Land vorhanden ist.³⁾ Diese Bundeszuständigkeit ergibt sich aus der Natur der Sache.⁴⁾ Vor allem in anbetracht der Zuständigkeit des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten kann angenommen werden, daß der Bund generell für diejenigen Angelegenheiten zuständig ist, die die Bundesrepublik als Ganzes berühren oder zu keinem Land irgendeine Beziehung aufweisen. Der

1) BVerfGE 12, 251.

2) BVerfGE 11, 6 ff.; aus dem Schrifttum vgl. vor allem Ule, JZ 1961, S. 622 ff.

3) Vgl. Schmitt-Lermann, DÖV 1962, S. 674; Maunz-Dürig, Randnr. 31 zu Art. 83; Jellinek, DVBl. 1955, S. 48; Weingart, BayVBl. 1960, S. 175; Kratzer, BayVBl. 1960, S. 245; Bullinger, Jus 1964, S. 229 stimmt nur zu für übergeleitete Altzuständigkeiten nach Art. 129 GG.

4) Daß es sich bei den Zuständigkeiten zum Erlaß sogenannter "überregionaler Verwaltungsakte" um Zuständigkeiten aus der Natur der Sache handelt, hat vor allem Schmitt-Lermann, a.a.O., S. 674, betont; vgl. ferner: Bullinger, Jus 1964, S. 231, 233; Weingart, a.a.O.; v. Mangoldt, S. 450; BVerfGE 12, 251.

Bund konnte beispielsweise das im Jahre 1829 gegründete Deutsche Historische Institut in Rom weiterführen, da kein Land der Bundesrepublik zu diesem Institut irgendeine Beziehung hat. Freilich könnte man hier auch an einen Sachzusammenhang mit der auswärtigen Gewalt denken.

Das Bundesverfassungsgericht meint schließlich, eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes sei in solchen Fällen gegeben, in denen der Zweck eines Bundesgesetzes durch das Verwaltungshandeln eines Landes überhaupt nicht erreicht werden könne. Dies sei dann der Fall, wenn der Vollzug durch die Länder erhebliche Verschiedenheiten aufweise und eine ordnungsgemäße Ausführung des Bundesgesetzes nur durch den Bundesvollzug gewährleistet sei.¹⁾ Da dem Bund in Art. 84, 85 GG reichliche Möglichkeiten gegeben sind, eine einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen, dürfte der vom Bundesverfassungsgericht in Erwägung gezogene Fall kaum jemals eintreten.²⁾ Für die vorliegende Untersuchung ist die Frage jedenfalls ohne Bedeutung.

IV. Die gesetzesfreie Bundesverwaltung im Besonderen

Nachdem die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Errichtung von Bundesoberbehörden im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern aufgezeigt sind, muß ergänzend noch die Frage behandelt werden, ob für diejenigen Bundesoberbehörden, die eine "gesetzesfreie" Tätigkeit ausüben, Besonderheiten gelten, eine Frage, die für die Praxis der Bundesverwaltung bedeutsam ist und deren Diskussion trotz der beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.1961 (Fernsehstreit) und vom 24.7.1962 (Kreditwesengesetz), in denen sich das Gericht zu dem Problem geäußert hat, unvermindert anhält.

1) BVerfGE 11, 6 ff.

2) Vgl. die Kritik der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei Bullinger, Jus 1964, S. 228 ff.

Der Begriff "gesetzesfreie Verwaltung" ist orientiert an dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Unter gesetzesfreier Verwaltung ist diejenige Verwaltung zu verstehen, die nicht in der Ausführung von Gesetzen besteht, sondern in der Entfaltung eigener Initiative, wenn auch innerhalb eines durch Gesetze gesteckten Rahmens. Mitunter wird auch der Ausdruck "nichtgesetzesakzessorische Verwaltung" gewählt oder es wird von "schöpferischer Verwaltung" gesprochen. Gesetzesfreie Verwaltung ist notwendig nicht-hoheitlich, wobei unter "nichthoheitlicher Verwaltung" im Anschluß an Mallmann ¹⁾ nicht nur die Verwaltung in privatrechtlichen Formen ²⁾ verstanden werden soll, sondern die gesamte Tätigkeit der Verwaltung, die nicht zur Eingriffsverwaltung oder obrigkeitlichen Verwaltung zu rechnen ist, also dasjenige, was das Bundesverfassungsgericht ³⁾ wohl unter "nicht eingreifender Verwaltung" versteht. Da jeder mit hoheitlichem Befehl und Zwang vorgenommene Eingriff in die Rechtssphäre des Staatsbürgers dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt, ist die Eingriffsverwaltung stets gesetzesakzessorisch. Die nichthoheitliche Verwaltung überschneidet sich wieder mit der sogenannten "Leistungsverwaltung" und mit der "schlichten Hoheitsverwaltung" im Sinne Walter Jellineks ⁴⁾. Es kann hier nicht darum gehen, alle diese Begriffe, die nicht einheitlich verwendet werden, kritisch zu untersuchen und einander gegenüberzustellen ⁵⁾. Wichtig ist jedoch, sich ein Bild von denjenigen staatlichen Betätigungen zu verschaffen, für die unter Verwendung dieser verschiedenen Begriffe in Frage gestellt wird, ob sie durch die bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsnormen des Grundgesetzes miterfaßt werden.

-
- 1) Bericht auf der Kölner Staatsrechtslehrertagung 1960 über das Thema: Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL Bd. 19, S. 165 ff., insb. S. 166.
 - 2) So aber die Ansicht von Zeidler in seinem Referat auf der Staatsrechtslehrertagung a.a.O., S. 208 ff. Eine Übersicht über das übrige Schrifttum bei Mallmann, a.a.O., S. 165.
 - 3) Fernsehurteil, BVerfGE 12, S. 244.
 - 4) Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Neudruck 1948, S. 21 ff.
 - 5) Aufschlußreich sind hierfür die Ausführungen bei Mallmann, a.a.O., S. 165 ff.

Die bundesstaatliche Problematik der gesetzesfreien Verwaltung ist für sämtliche zentralen Verwaltungseinrichtungen des Bundes die gleiche. Die schwierige Abgrenzung zwischen Behörden im verwaltungsrechtlichen Sinne und sonstigen Dienststellen kann deshalb auf sich beruhen. Selbst wenn es einige Bundesdienststellen geben sollte, denen die Eigenschaft einer Behörde nicht zukommt, hat das Grundgesetz für sie in den Art. 83 ff. keine Sonderregelung getroffen.

Die gesetzesfreie Verwaltung, mit der die zentralen Verwaltungseinrichtungen des Bundes befaßt sein können, besteht in etwa in Aufgaben der Forschung, Planung, Sammlung von Unterlagen, im Aufstellen von Statistiken, in Beratungen, Zielsetzungen, Auskunftserteilungen, Begutachtungen, Anregungen, Warnungen, Aufklärungen, Unterrichtungen, Einflußnahmen aller Art, in technischen Hilfsdiensten, Unterstützung der Verwaltung durch Bereitstellung der erforderlichen sachlichen Mittel usw.¹⁾

An Beispielen für zentrale Verwaltungseinrichtungen des Bundes, die eine derartige nichthoheitliche Tätigkeit ausüben, fehlt es nicht. Es genügt an dieser Stelle, etwa auf das Bundesarchiv, die Bundeszentrale für Heimatdienst, das Bundesgesundheitsamt oder die Physikalisch-Technische Bundesanstalt hinzuweisen. Hinzu kommen in erster Linie die zahlreichen Zweckforschungsinstitute der verschiedenen Bundesministerien.

Die nunmehr zu untersuchende Frage geht dahin, ob auch Bundesoberbehörden, die ausschließlich eine nichthoheitliche Tätigkeit der oben genannten Art ausüben, unter Art. 30 GG, die Grundnorm für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern, fallen und ob und inwieweit sie auch der Sonderregelung des Abschnitts VIII des Grundgesetzes (Art. 83 - 91), vor allem Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG unterliegen.

1) Eine Zusammenstellung gesetzesfreier Betätigungen im Bereich der Bundesverwaltung gibt Becker, VVDStRL Bd. 14, S. 103, Fußn. 38.

1. Art. 30 GG und die gesetzesfreie Verwaltung

Daß Art. 30 GG nicht nur die obrigkeitliche, eingreifende Verwaltung erfaßt, ist die nahezu einhellige Meinung.¹⁾ Lediglich Peters vertritt die Auffassung, der Ausdruck "staatlich" in Art. 30 GG habe die Bedeutung von "obrigkeitlich", nur hinsichtlich der Befehlsbefugnisse sei eine Regelung getroffen.²⁾ Zur Begründung der herrschenden Meinung genügt es nicht, auf das Nebeneinander der Ausdrücke "Befugnisse" und "Aufgaben" in Art. 30 GG hinzuweisen.³⁾ Zwar denkt man bei Befugnissen an Berechtigungen zu staatlichen Eingriffen, während der Begriff "Aufgaben" auch die nichthoheitliche Tätigkeit der Verwaltung umfassen könnte. Wäre aber "staatlich" in dem engen Sinn von "obrigkeitlich" zu verstehen, so wären eben "staatliche Aufgaben" nur solche, die mit obrigkeitlichen Mitteln erfüllt werden müssen. Das Argument, daß der Verfassungsgeber dann in Art. 30 GG kürzer von der "Ausübung der Staatsgewalt" gesprochen hätte⁴⁾, greift nicht durch. Denn die Formulierung der Vorschrift mit ihrer Unterscheidung zwischen Befugnissen und Aufgaben bleibt sinnvoll, gleichgültig welcher Staatsbegriff zugrundegelegt wird. Sie kann als "Umschreibung des einheitlichen Begriffs der staatlichen Funktionen" aufgefaßt werden, wobei die Bezeichnung "Befugnisse" auf die staatlichen Berechtigungen, die Bezeichnung "Aufgaben" auf die staatlichen Pflichten hinweist.⁵⁾

1) Vgl. BVerfGE 12, 244, 246 ff.; Maunz-Dürig, Randnr. 7 und 10 zu Art. 30, Randnr. 19 zu Art. 83; Hamann, S. 248; Mallmann, VVDStRL Bd. 19, S. 199 f; Zeidler, VVDStRL Bd. 19, S. 215; Köttgen, Beiträge der Hochschule Speyer, S. 183 ff., 190; ders. DVBl. 1953, S. 488; ders., JöR Bd. 3, S. 78 und JöR Bd. 11, S. 200; Kipp, DÖV 1956, S. 560.

2) Peters, Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner GG, Kaufmann-Festgabe 1950, S. 294; ders., Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961, S. 16.

3) So Köttgen, Beiträge der Hochschule Speyer, S. 190 und DVBl. 1953, S. 488.

4) So Kipp, DÖV 1956, S. 560.

5) Vgl. Maunz-Dürig, Randnr. 7 zu Art. 30; Hamann S. 248.

Daß Art. 30 GG auch auf die nichtobrigkeitliche Leistungsverwaltung, die weitgehend als gesetzesfreie Verwaltung erscheint, anzuwenden ist, ergibt sich aus der Grundentscheidung des Grundgesetzes für den Sozialstaat (Art. 20, 28 GG). Die Leistungsverwaltung hat hierdurch ihre verfassungsmäßige Legitimation erhalten.¹⁾ Ihr Umfang nimmt stetig zu. Da sich das Grundgesetz zu dieser Entwicklung bekennt, wäre es kaum verständlich, warum in Art. 30 GG, der Grundnorm für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, ein so gewichtiger und ständig wachsender Teil staatlicher Tätigkeit unberücksichtigt geblieben sein sollte.²⁾ Hinzu kommt, daß auch der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes, der unter Konkretisierung der Generalklausel des Art. 30 GG für einen speziellen Bereich Kompetenzzuweisungen vornimmt, die Leistungsverwaltung einbezieht,³⁾ die speziellen Kompetenzverteilungsnormen aber von keinem engeren Verwaltungsbegriff ausgehen können als die generelle Kompetenzverteilungsnorm des Art. 30 GG.⁴⁾

2. Die Geltung des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes für die gesetzesfreie Verwaltung

Ob und inwieweit die gesetzesfreie Verwaltung außer der Grundnorm des Art. 30 GG auch der Sonderregelung der Art. 83 ff. GG (insbesondere Art. 87 Abs. 3 Satz 1) unterliegt, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Fernsehurteil⁵⁾ klar ausgesprochen, der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes treffe sowohl für die gesetzesakzesso-

-
- 1) Vgl. Bachof, VVDStRL Bd. 12, S. 63, Bd. 19, S. 269 f.; Hamann, S. 27; Maunz-Dürig, Randnr. 96 zu Art. 20; Kleiser, Der Vorbehalt des Gesetzes nach dem Bonner GG, Heidelberger Diss. 1963, S. 89.
 - 2) Vgl. Maunz-Dürig, Randnr. 19 zu Art. 83, Randnr. 10 zu Art. 30. Auf den zunehmenden Umfang der nicht eingreifenden Verwaltung stellt auch das Bundesverfassungsgericht ab in E 12, S. 244.
 - 3) Vgl. hierzu weiter unten.
 - 4) Vgl. BVerfGE 12, S. 247; Maunz-Dürig, Randnr. 19 zu Art. 83.
 - 5) BVerfGE 12, S. 246 ff.

rische wie auch für die gesetzessfreie Verwaltung "andere Regelungen" im Sinne von Art. 30 GG. Im Schrifttum herrscht jedoch nach wie vor nicht in allen Punkten Klarheit über dieses Problem. Falsche Fragestellungen und falsche Folgerungen beruhen meist auf Mißverständnissen über die Systematik des VIII. Abschnittes des Grundgesetzes.

Es ist eine Eigenart des bundesstaatlichen Aufbaus des Grundgesetzes, daß die Bundesgesetze nur zum Teil durch den Bund, zum größeren Teil aber durch die Länder ausgeführt werden. Mit diesem Phänomen befassen sich die Art. 83 - 86 GG.¹⁾ Art. 83 GG stellt eine Generalklausel zugunsten des Vollzugs durch die Länder auf und wiederholt insofern Art. 30 GG für einen speziellen Bereich. Die Art. 84 und 85 GG sichern dem Bund die nötigen Einwirkungsrechte bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. Art. 86 GG ist eine bundesinterne Vorschrift bezüglich des bundeseigenen Gesetzesvollzugs. Es trifft also zu, daß sich die Art. 83 - 86 GG nur mit dem Gesetzesvollzug befassen und für oder gegen die Zulassung gesetzessfreier Bundesverwaltung nichts daraus zu entnehmen ist.²⁾

Dies bedeutet jedoch nicht, daß der gesamte Abschnitt VIII des Grundgesetzes "dem konstitutionellen Schema des 19. Jahrhunderts verhaftet", die gesetzessfreie Verwaltung überhaupt unberücksichtigt gelassen habe.³⁾ Eine generelle Kompetenzverteilungsnorm enthält der Abschnitt VIII freilich in Art. 83 GG nur für die gesetzessakzessorische Verwaltung. Es wäre jedoch unzutreffend, Art. 83 GG gleichsam als vorangestellte Grundregel für den Gesamtbereich

1) Vgl. BVerfG, a.a.O.

2) Vgl. Schäfer, DÖV 1958, S. 242; Herrfahrdt in Bonner Kommentar, Erl. II 2 zu Art. 83; Maunz in Maunz-Dürig, Randnr. 21 zu Art. 83; im Widerspruch hierzu bejaht Maunz in Randnr. 1 zu Art. 87 und Randnr. 1 zu Art. 86 die Geltung des Art. 86 für die gesetzessfreie Verwaltung.

3) So Köttgen, Städtetag 1952, S. 3; DVBl. 1953, S. 485 ff. (488); JöR Bd. 3, S. 73, 78 und 80; JöR Bd. 11, S. 202 ff., 254 ff.; Speyerer Beiträge, a.a.O., S. 190; vgl. auch Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, 1953, S. 230.

der Bundesverwaltung und die nachfolgenden Artikel, mit-
hin auch die Art. 87 - 90, nur als Modifizierungen des
Art. 83 aufzufassen.

Dem widerspricht schon die Überschrift des VIII. Ab-
schnittes, die in der Gegenüberstellung von "Ausführung
der Bundesgesetze" und "Bundesverwaltung" gerade zum Aus-
druck bringen soll, daß die Bundesverwaltung nicht nur in
der Ausführung von Bundesgesetzen besteht.¹⁾ Ein stärkeres
Argument ist aber, daß in den Artikeln 87 - 90, die ja
überhaupt erst Kompetenzzuweisungen zugunsten des Bundes
und damit Durchbrechungen der grundsätzlichen Länderzu-
ständigkeit enthalten, von Gesetzesausführung keineswegs
die Rede ist. Viele der dort genannten Sachbereiche werden
sogar überwiegend gesetzessfrei verwaltet, wie z.B. der
Auswärtige Dienst, die Bundesbahn, die Bundespost, die
Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen und die Bundes-
wehr.²⁾ Mit anderen Worten enthalten die Art. 87 - 90 GG
in gleichem Maße Ausnahmen von dem Grundsatz der Art. 30
und 83 GG für die gesetzesakzessorische Verwaltung als
auch Ausnahmen von der Regel des Art. 30 GG für die ge-
setzessfreie Verwaltung.

1) Vgl. BVerfGE 12, S. 247; ebenso schon Laforet, DÖV 1949,
S. 221; Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes,
1950, S. 122; v. Mangoldt, Vorbem. 3 zum Abschnitt VIII,
S. 446; Maunz, Lehrbuch, 10. Auflage 1961, S. 203.

2) Vgl. BVerfG, a.a.O.; Schäfer, DÖV 1958, S. 242; Maunz-
Dürig, Randnr. 17, 19 und 21 zu Art. 83, sowie Randnr. 1
zu Art. 87. Zumindest mißverständlich ist es, wenn Maunz
in Randnr. 21 zu Art. 83 trotzdem zu dem Schluß kommt,
daß nur die gesetzesakzessorische Verwaltung den Regeln
der Art. 83 ff. GG folge. Vielleicht meint er mit Art.
83 ff. GG an dieser Stelle nur die Art. 83 - 86. - Kött-
gen (JöR Bd. 11, S. 202 und 254) hält dem Bundesverfas-
sungsgericht zu Unrecht entgegen, es habe übersehen, daß
alle Verwaltungszweige des Art. 87 Abs. 1 auch mit der
Ausführung von Bundesgesetzen betraut seien. Das BVerfG
spricht nur davon, daß sie "zu einem nicht unerheblichen
Teil" gesetzessfrei verwaltet werden.

Damit ist auch die von der Bundesregierung im Fernsehstreit ¹⁾ und ähnlich neuerdings wieder von Heinze ²⁾ vorgebrachte Ansicht widerlegt, dadurch, daß Art. 83 GG die grundsätzliche Länderzuständigkeit nur für die gesetz-
esakzessorische Verwaltung ausspreche, komme gleichzeitig zum Ausdruck, daß die gesetzessfreie Verwaltung durch den Bund generell zugelassen sei. Der Umfang der zugelassenen Bundesverwaltung wird nicht in Art. 83 GG, sondern in den Art. 87 - 90 GG bestimmt. Dort ist aber die gesetzessfreie Verwaltung nicht anders behandelt als die gesetzesakzessorische.

3. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG und die gesetzessfreie Verwaltung

Bedenken besonderer Art ergeben sich bei der Frage, ob auch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die gesetzessfreie Verwaltung miteinbezieht. Das Bundesverfassungsgericht brauchte sich im Fernsehurteil hierzu nicht zu äußern. In seinem Urteil vom 24.7.1962 (Kreditwesengesetz) ³⁾ hat das Gericht jedoch, wenn auch nur beiläufig in anderem Zusammenhang, festgestellt, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch für die gesetzessfreie Verwaltung gelte.

Hiergegen wird eingewandt, durch die Generalklausel des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG werde der Grundsatz des Art. 83 GG durchbrochen. Da aber Art. 83 GG nur die gesetzesakzessorische Verwaltung zum Gegenstand habe, könne für die Ausnahmenvorschrift hierzu nichts anderes gelten. ⁴⁾ Dieser Gedanke ist nicht zwingend, denn der Sinn des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG braucht sich nicht in der Durchbrechung des Art. 83 GG zu erschöpfen. Es wurde ausgeführt, daß in den Art. 87 - 90 GG, obwohl dort durchweg Ausnahmen von dem Grundsatz des Art. 83 GG getroffen werden, durchaus auch die gesetzessfreie Verwaltung mitberücksichtigt ist und die be-

1) BVerfGE 12, S. 246.

2) DVBl. 1962, S. 788.

3) BVerfGE 14, S. 214.

4) Vgl. Niemann, Diss., S. 18; auch bei Heinze, DVBl. 1962, S. 788, findet sich dieser Gedanke.

treffenden Bestimmungen insoweit der Grundnorm des Art. 30 GG gegenüberzustellen sind.

Nicht überzeugend ist auch die Auffassung Kratzers ¹⁾, der Sinn einer Bundesoberbehörde sei es, vorhandene Bundesgesetze zu vollziehen. Eine Begründung hierfür bleibt Kratzer schuldig. Er weist zwar zutreffend darauf hin, daß eine gesetzesfreie Betätigung sich als eine "staatliche Aufgabe" im Sinne des Art. 30 GG darstellt, die grundsätzlich in die Länderzuständigkeit fällt. Damit bleibt er jedoch auf halbem Wege stehen. Denn er übersieht, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch für die gesetzesfreie Verwaltung eine "andere Regelung" im Sinne des Art. 30 GG zu Gunsten des Bundes enthalten kann.

Gelogentlich klingt der Gedanke an, die in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG geforderte Gesetzesform für die Errichtung von Bundesoberbehörden bringe die innere Beziehung der Vorschrift zu dem Grundsatz des Art. 83 GG zum Ausdruck.²⁾ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß eine Behörde nicht allein deshalb, weil sie durch Gesetz errichtet wird, auch eine gesetzesvollziehende Tätigkeit wahrnimmt.³⁾ Bestimmungen über den Zuständigkeitsbereich der Behörde enthält freilich jedes Errichtungsgesetz. Die Errichtung einer Behörde, zu der auch die Zuständigkeitsbestimmung gehört, ist aber stets von der sachlichen Regelung auf dem betreffenden Gebiet zu unterscheiden.⁴⁾ Nur wenn die Sachregelung durch Gesetz erfolgt und die Behörde nichts anderes zu tun hat, als bei einem mehr oder weniger großen Spielraum eigenen Ermessens den gesetzgeberischen

1) BayVBl. 1961, S. 374; BayVBl. 1962, S. 352.

2) Vgl. Heinze, DVBl. 1962, S. 788: "Das Gesetz ist in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 erwähnt, weil dieser Artikel als Ausnahmenorm zu Art. 83 GG unmittelbar die gesetzesakzessorische Verwaltung betrifft." - Köttgen, JöR Bd. 3, S. 110, spricht von dem "auf Art. 83 verweisenden (Gesetzes) Vorbehalt des Art. 87".

3) Zweifelnd Heinze, a.a.O. Köttgen (JöR Bd. 11, S. 288) meint, die gesetzesfreie Verwaltung würde ihren Namen zu Unrecht tragen, wenn ihre Einrichtungen nur durch den Gesetzgeber geschaffen werden könnten.

4) Hiervon geht auch das BVerfG in seinem Urteil v. 24.7. 1962, E 14, S. 213, in anderem Zusammenhang aus.

Willen durchzuführen, kann von Gesetzesvollzug gesprochen werden. Ist in dem Errichtungsgesetz lediglich das Tätigkeitsgebiet der Behörde umrissen, die Aufgabenstellung und Durchführung der erforderlichen Maßnahmen im einzelnen aber der eigenen Initiative der Verwaltung überlassen, so handelt die Behörde innerhalb des durch die Zuständigkeitsregelung festgelegten Rahmen gesetzesfrei.

So heißt es z.B. in § 2 des Gesetzes zur Errichtung des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz vom 5.12.1958 (BGBl. I S. 893):

"Dem Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz obliegen folgende Aufgaben:

- a) Die Ausbildung leitender Luftschutzkräfte
- b) Die Mitarbeit bei der Vorbereitung einer einheitlichen Luftschutzplanung.
- c) ... d) ... e) ... f) Die Leistung technischer Dienste im zivilen Luftschutz."

Als ein weiteres Beispiel sei § 2 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28.12.1959 (BGBl. I S. 829) genannt, wo dem Bundesverwaltungsamt die Aufgaben des ehemaligen Bundesamtes für Auswanderung übertragen wurden. Dort heißt es:

- (1) "Das Bundesverwaltungsamt hat alle Maßnahmen, die der Beratung von Auswanderungswilligen, der Vorbereitung der Auswanderung und der Fürsorge für die Auswanderer dienen, zu treffen.
- (2) Das Bundesverwaltungsamt hat hierbei ... insbesondere folgende Aufgaben: 1) ... usw."

In den beiden genannten Fällen wurden Zuständigkeiten des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz bzw. des Bundesverwaltungsamtes festgelegt. Eine von den Behörden zu vollziehende sachliche Regelung wurde jedoch in den Gesetzen nicht getroffen. Beide Behörden sind insoweit gesetzesfrei, schöpferisch tätig. Als Beispiele für gesetzesvollziehende Bundesoberbehörden könnten hingegen etwa

das Bundespatentamt, das Bundeskartellamt oder das Bundesessortenamt genannt werden.

Obwohl also eine Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Absatz 3 Satz 1 GG durch Gesetz errichtet werden muß, kann sie gesetzesfrei tätig sein. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG steht somit nicht der These des Bundesverfassungsgerichts entgegen, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch für die gesetzesfreie Verwaltung gelte. Eine andere Frage ist freilich, ob es sinnvoll ist, für die Errichtung einer Bundesoberbehörde, die gesetzesfrei tätig sein soll, die Form des Gesetzes zu verlangen.¹⁾ Eine Beantwortung dieser Frage kann nicht bei dem Begriff der gesetzesfreien Verwaltung ansetzen, sondern allein bei dem Sinn und Zweck des in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die Errichtung von Bundesoberbehörden normierten Gesetzesvorbehalts.²⁾

Schließlich ist die Auffassung vertreten worden, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG deshalb, weil die Bestimmung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Voraussetzung der Errichtung von Bundesoberbehörden mache, auch nur Behörden betreffe, die zum Zwecke der Ausführung von Bundesgesetzen geschaffen würden.³⁾ Auch diese Folgerung ist nicht zwingend. Denn es ist lediglich verlangt, daß dem Bund die Gesetzgebung "zusteht", nicht, daß auch ein Gesetz vorhanden ist, das vollzogen werden soll.⁴⁾ Die Voraussetzung der Gesetzgebungskompetenz ist nur ein Ausdruck des vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Grundsatzes, daß die Verwaltungsbefugnisse des Bundes nicht weiterreichen

1) Köttgen, JÖR Bd. 11, S. 254, hält dies für sinnwidrig.

2) Hierzu S. 60 ff. dieser Arbeit.

3) Vgl. Niermann, Diss., S. 18.

4) Zutreffend Kölbl, DVBl. 1962, S. 659, NJW 1962, S. 1083, Gemeinschaftsaufgaben, S. 26; a.A. Kratzer, BayVBl. 1961, S. 374, der seine Auffassung aber nur auf die weitere unbewiesene Behauptung stützt, die Bundesoberbehörde diene ihrem Wesen nach dem Vollzug von Bundesgesetzen.

als die Gesetzgebungsbefugnisse.¹⁾

Bei richtiger Auslegung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist nach alledem kein Grund ersichtlich, die Geltung der Vorschrift auf die gesetzesakzessorische Verwaltung zu beschränken. Es wäre im Gegenteil kaum einzusehen, warum das "Ventil" des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die gesetzfreie Verwaltung verschlossen sein sollte, da doch auch für sie in den übrigen Bestimmungen der Art. 87 - 90 GG "andere Regelungen" im Sinne des Art. 30 GG getroffen werden.

Als Ergebnis kann nunmehr festgehalten werden:

Auch für Bundesoberbehörden, die ausschließlich eine nichthoheitliche und gesetzfreie Tätigkeit ausüben, bedarf es einer verfassungsrechtlichen Zulassung im Sinne des Art. 30 GG, die sich aus den Art. 87 - 90 GG (insbesondere auch aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1) und in engen Grenzen aus ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten ergeben kann.

In der Praxis sind bisher eine nicht geringe Anzahl "schlicht" verwaltender zentraler Bundesstellen ohne gesetzliche Grundlage durch die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister geschaffen worden. Da sie nicht unter Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG fallen können, hat man mitunter Mühe, sie verfassungsrechtlich einzuordnen. Eine Zusammenstellung wird in dem Kapitel über die sogenannten "schlichten Bundesstellen"²⁾ gegeben.

1) Vgl. Fernsehurteil, BVerfGE 12, S. 229.

2) Siehe unten S. 104 ff.

Zweiter Abschnitt

Die Errichtung von Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

I. Das Wesen der selbständigen Bundesoberbehörde

1. Die Behördeneigenschaft

Die Bundesoberbehörde ist wie jede andere Behörde "eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet, dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein".¹⁾

Nicht wesentlich für den Begriff der Behörde ist, ob die ihr übertragenen Befugnisse Ausübung obrigkeitlicher Gewalt sind oder nicht. Während Otto Mayer²⁾ noch behauptete, daß das Setzen von Verwaltungsakten das Kennzeichen der Behörde sei, werden heute im allgemeinen auch Stellen, die nur schlicht verwaltend tätig sind, als Behörden angesehen.³⁾

Diejenigen, die die Geltung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die gesetzesfreie Verwaltung ablehnen, kommen folgerichtig zu dem Ergebnis, daß nur "qualifizierte Dienststellen", die mit dem Vollzug von Bundesgesetzen befaßt sind, unter den Begriff der Bundesoberbehörde im Sinne des

1) So die Behörden-Definition des BVerfG, E 10, S. 48; ähnlich BGH NJW 1957, S. 1673, im Anschluß an die vom Reichsgericht entwickelte Begriffsbestimmung.

2) Verwaltungsrecht, 3. Auflage 1924, Bd. 1, S. 93 f.

3) Vgl. BGH NJW 1957, S. 1673; Forsthoff, 8. Auflage 1961, S. 390; v. Turegg-Kraus, S. 213; Huber, Bd. 1, S. 85 f.; Peters, Lehrbuch, S. 116; Jellinek, 3. Auflage, Neudruck 1948, S. 359; Wolff, Bd. 2, S. 65.

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG fallen.¹⁾ Dieser Einengung des allgemeinen Behördenbegriffs für die Bundesoberbehörde des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist durch die hier befürwortete Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes auch die gesetzessfreie Verwaltung berücksichtigt, der Boden entzogen.

Auch nichtrechtsfähige Bundesanstalten können auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet werden, gleichgültig ob ihnen die Ausführung eines Bundesgesetzes übertragen wird oder nicht. Hiergegen kann nicht vorgebracht werden, das Grundgesetz befasse sich in Art. 87 nur mit Bundesbehörden und rechtsfähigen Anstalten, erwähne aber die nichtrechtsfähigen Anstalten nicht.²⁾

Zwar ist richtig, daß mit den "bundesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts" nur die rechtsfähigen Anstalten gemeint sind. Mit den Begriffen "Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts" sollte die mittelbare Bundesverwaltung gekennzeichnet werden im Gegensatz zu der unmittelbaren Bundesverwaltung durch Bundesoberbehörden. Dementsprechend war im Zuständigkeitsausschuß des Parlamentarischen Rates zunächst nur von Selbstverwaltungseinrichtungen die Rede, später von Selbstverwaltungskörperschaften.³⁾ Der Redaktionsausschuß schlug die neue Formulierung "bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts" vor, die im Hauptausschuß ergänzt wurde durch "und Anstalten".⁴⁾ Durch die endgültige Formulierung sollte der Sache nach nichts gegenüber der

1) Vgl. Köttgen, JöR Bd. 3 S. 110, JöR Bd. 11, S. 266, 287 ff.; Kratzer, BayVBl. 1962, S. 352 und 1961, S. 374; Niemann, Diss., S. 17 f.; Wolff, Bd. 2, S. 119 unterscheidet "Bundesoberbehörden im engeren Sinne des Art. 87 III 1 als gesetzesdurchführende obere Bundesverwaltungsbehörden" und "Bundesoberbehörden im weiteren, nicht von Art. 87 gemeinten gesetzesdurchführenden Sinne".

2) So Köttgen, JöR Bd. 3, S. 109 ff. und 115; ihm folgend Schäfer, DÖV 1958, S. 247.

3) Vgl. v. Doemming-Füsslein-Matz, JöR Bd. 1, S. 646 ff.

4) Vgl. v. Doemming-Füsslein-Matz, S. 649.

ursprünglichen Fassung geändert werden. Nach wie vor war nur an die Errichtung neuer Träger mittelbarer Bundesverwaltung gedacht.

Die Möglichkeit der Errichtung nichtrechtsfähiger Anstalten ist jedoch deswegen in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht ausgeklammert. Allgemeingültige Unterscheidungsmerkmale zwischen Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten zu finden, ist kaum möglich.¹⁾ Zumindest bei einigen nichtrechtsfähigen Bundesanstalten besteht kein Zweifel darüber, daß ihnen die Eigenschaft von Bundesoberbehörden zukommt. Selbst wenn aber eine grundsätzliche begriffliche Abgrenzung zwischen Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten möglich wäre, könnte sie für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern nicht von Bedeutung sein. Der Sinn des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegt darin, die Übernahme neuer Sachbereiche in die bundeseigene Verwaltung zu ermöglichen, nicht aber für die Errichtung bestimmter organisatorischer Typen die Form des Gesetzes zu verlangen. Der Begriff der Bundesoberbehörde steht daher in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG stellvertretend für sämtliche Verwaltungseinrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung, während die mittelbare Bundesverwaltung durch die Begriffe der bundesunmittelbaren Körperschaft und Anstalt des öffentlichen Rechts erfaßt ist.

Auffallend ist die Differenzierung Köttgens, der einerseits die Geltung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die nichtrechtsfähigen Bundesanstalten deshalb ausschließt, weil in dieser Bestimmung nur von "Behörden" die Rede sei²⁾, andererseits aber die nichtrechtsfähigen Bundesanstalten dann wieder Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG unterstellt, wenn sie eine Vollzugstätigkeit ausüben.³⁾ Hieran zeigt sich, daß Köttgen mit seiner Unterscheidung zwischen Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten letztlich wohl nur wieder die gesetzesfreie Verwaltung von den Regeln des Art. 87 GG ausnehmen will.

1) Vgl. Wolff, Bd. 2, S. 254 ff. (256, 262).

2) Vgl. S. 33, Fußn. 1.

3) Vgl. JöR Bd. 3, S. 111; JöR Bd. 11, S. 266.

Zwei Bundesoberbehörden sind bisher in der Form der nichtrechtsfähigen Anstalt durch Bundesgesetz gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet worden: Die Anstalt Deutscher Wetterdienst¹⁾ und die Bundesanstalt für Flugsicherung²⁾, wobei in beiden Fällen bezeichnenderweise auch die Möglichkeit erwogen wurde, die Verwaltungseinrichtungen als Bundesoberbehörden zu deklarieren.³⁾ Für die Anstalt Deutscher Wetterdienst wurde ausdrücklich in der Begründung des Gesetzentwurfes festgestellt, daß sie die Stellung einer dem Bundesminister für Verkehr nachgeordneten Bundesoberbehörde habe.⁴⁾

2. Abgrenzung gegenüber Mittel- und Unterbehörden und obersten Bundesbehörden

Die Bundesoberbehörden sind zunächst zu unterscheiden von den im Grundgesetz ebenfalls erwähnten bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden (Art. 87 Abs. 3 Satz 2), die gleichzusetzen sind mit dem "eigenen Verwaltungsunterbau" (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 und Art. 87 b Abs. 1 Satz 1). Die Unterscheidung ist einfach. Aus dem Begriff der Bundesoberbehörde ergibt sich, daß sie für ihren Aufgabenbereich die einzige Behörde im Bundesgebiet sein muß, während die Mittel- und Unterbehörden in der Mehrzahl vorhanden und jeweils für einen Teil des Bundesgebietes örtlich zuständig sind.⁵⁾

Von den "obersten Bundesbehörden" spricht das Grundgesetz in den Artikeln 36 Abs. 1, 35 Abs. 3, 87 b Abs. 2, 120 a Abs. 1 und 130 Abs. 3. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob der Begriff der obersten Bundesbehörde in Art. 36 Abs. 1 GG nur unscharf etwa im Sinne von "Bundes-

1) Ges. v. 11.11.1952, BGBl. I, S. 738.

2) Ges. v. 23. 3.1953, BGBl. I, S. 70.

3) Wetterdienst: BTag, 1. WP, Drucks. Nr. 3505, S. 10.
Flugsicherung: BTag, 1. WP, Drucks. Nr. 3696, S. 6.

4) a.a.O., Begründung zu § 7.

5) Vgl. Böhm, DVBl. 1950, S. 746; v. Mangoldt, Anm. 6 zu Art. 87, S. 473; BVerfGE 14, S. 211; Maunz-Dürig, Randnr. 49 zu Art. 87.

zentralbehörde" verwendet wurde ¹⁾. Jedenfalls sind die Bundesoberbehörden von den obersten Bundesbehörden in Art. 85 Abs. 3 GG, wie durch Art. 87 b Abs. 2 und 120 a Abs. 1 GG bestätigt wird, klar unterschieden. Das Unterscheidungsmerkmal besteht in der Stellung innerhalb der Behördenhierarchie. Während die Bundesoberbehörden gemäß dem Grundsatz der Ministerialgebundenheit der Verwaltung ²⁾ stets einem Ministerium nachgeordnet sind, haben die obersten Bundesbehörden keine Stelle mehr über sich, die ihnen Weisungen erteilen kann. ³⁾ Die Stellung von obersten Bundesbehörden haben daher sämtliche Bundesministerien, aber auch ministerialfreie Zentralbehörden wie der Bundesrechnungshof. ⁴⁾

3. Das Merkmal der Selbständigkeit in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Die dem Bund in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 eingeräumte Kompetenz ist beschränkt auf die Errichtung "selbständiger" Bundesoberbehörden. Welche Beschränkung mit diesem Merkmal der Selbständigkeit ausgesprochen sein sollte, ist jedoch nicht eindeutig. Der Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde läßt zwei Auslegungsmöglichkeiten zu:

Die Selbständigkeit könnte sich entweder auf das Verhältnis der Bundesoberbehörden zu den obersten Bundesbehörden (Ministerien) oder aber auf das Vorhandensein von den Bundesoberbehörden unterstellten Mittel- und Unterbehörden beziehen.

Vom ersteren Standpunkt ist bisher mit Ausnahme von Starke ⁵⁾ das gesamte Schrifttum, das sich mit dieser Frage befaßt hat, ausgegangen, wobei die andere Auslegungsg-

1) So Maunz-Dürig, Randnr. 30 zu Art. 85.

2) Siehe hierzu unten S. 38 ff.

3) Vgl. Maunz-Dürig, Randnr. 31 zu Art. 85 und Randnr. 49 zu Art. 87; Huber, Bd. 1, S. 90; Köttgen, DÖV 1954, S. 4 ff. (6), JöR Bd. 3, S. 107, JöR Bd. 11, S. 258.

4) Vgl. § 1 des Ges. über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes v. 27.11.1950 (BGBl. I S. 765): "Der Bundesrechnungshof ist eine der Bundesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Bundesbehörde."

5) DVBl. 1952, S. 103 ff. (105).

möglichkeit durchweg überhaupt nicht in Betracht gezogen wurde. Auch die Praxis ist dem gefolgt. So wurden in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verschiedentlich Verwaltungsstellen des Bundes als un-selbständige Anhängsel der Ministerien, als sogenannte "angegliederte Dienststellen" eingerichtet, wodurch ihre Unterschiedlichkeit gegenüber den "selbständigen" Bundesoberbehörden zum Ausdruck kommen sollte. Im positiven Sinn war die Selbständigkeit der Bundesoberbehörden in der Praxis nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Als "selbständige Bundesoberbehörden" wurden in den Errichtungsgesetzen ausdrücklich bezeichnet: Das Statistische Bundesamt, das Bundesgesundheitsamt, das Bundesausgleichsamt, das Bundesversicherungsamt, das Bundeskartellamt, das Bundesverwaltungsamt und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Hieraus kann jedoch nicht auf eine besondere Ausgestaltung des Verhältnisses zur Ministerialinstanz gerade für diese Behörden geschlossen werden. Sie unterscheiden sich nicht von den übrigen auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichteten Bundesoberbehörden, bei denen die Selbständigkeit nicht eigens hervorgehoben wurde.

Das Bundesverfassungsgericht hat die allgemeine Auffassung nicht übernommen. In seinem Urteil vom 24.7.1962 (Kreditwesengesetz) ¹⁾, in dem das Gericht erstmalig mit dem Wesen der selbständigen Bundesoberbehörde näher befaßt war, hat es den Begriff der Selbständigkeit, wie schon Starke, in Blickrichtung auf den Verwaltungsunterbau ausgelegt.

In den folgenden Ausführungen wird zunächst die Selbständigkeit der Bundesoberbehörden in dem bisher allgemein verstandenen Sinne behandelt. Anschließend werden die beiden Auslegungsmöglichkeiten gegeneinander abgewogen.

1) BVerfGE 14, 197 ff.

a) Selbständigkeit und Ministerialgebundenheit

Unter denjenigen, die annehmen, daß der Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde eine irgendwie geartete Verselbständigung gegenüber der Ministerialinstanz beinhaltet, besteht Einigkeit darüber, daß die Selbständigkeit nicht aufgefaßt werden kann als völlige Unabhängigkeit. 1)

Sämtliche Bundesoberbehörden sind irgendeinem Ministerium unterstellt. In den Errichtungsgesetzen kommt dies durch unterschiedliche Wendungen zum Ausdruck. Bald wird von einer dem Bundesminister nachgeordneten Bundesoberbehörde gesprochen, bald heißt es, die Bundesoberbehörde werde im Geschäftsbereich des Bundesministers gebildet oder sie unterstehe dem Bundesminister. Nicht nur organisatorisch sind die Bundesoberbehörden in die Behördenhierarchie eingegliedert. Sie unterstehen grundsätzlich auch dem fachlichen Weisungsrecht des zuständigen Bundesministers.

Die Bundesverwaltung bildet wie die Länderverwaltungen ein in sich geschlossenes Behördensystem. Die Leitung der gesamten Verwaltung obliegt im Bund wie in den Ländern den Ministern innerhalb ihres jeweiligen Geschäftsbereichs. Sehr klar hat z.B. die Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 (Art. 43 Abs. 1, 53 Abs. 3, 55 Ziff. 5 Satz 1) diesen "Grundsatz der Ministerialgebundenheit" 2) der Verwaltung herausgestellt. 3) Weniger deutlich ist in diesem Punkt das Grundgesetz. Nach Art. 65 Satz 2 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der vom Kanzler

1) Vgl. Loening, DVBl. 1954, S. 173; Medicus, DVBl. 1954, S. 799 f.; Köttgen, DOV 1954, S. 5, JöR Bd. 11, S. 269; Fischerhof, Rechtsfragen der Energiewirtschaft, S. 20; Huber, Bd. 1, S. 86 ff., insbes. S. 90; Maunz-Dürig, Randnr. 52 zu Art. 87; ausführlich Niermann, Diss., S. 31 ff.

2) Loening, DVBl. 1954, S. 175.

3) Vgl. ferner die Verfassungen von: Hamburg, Art. 55; Hessen, Art. 102; Niedersachsen, Art. 28; Nordrhein-Westfalen, Art. 55; Rheinland-Pfalz, Art. 104; Schleswig-Holstein, Art. 24; Baden-Württemberg, Art. 49.

bestimmten Richtlinien der Politik selbständig und unter eigener Verantwortung. Daraus läßt sich entnehmen, daß auch das Grundgesetz von der Leitung der gesamten Staatsverwaltung durch die Ressortminister ausgeht. Schließlich ist die Ministerialgebundenheit der gesamten Verwaltung das notwendige Gegenstück zu der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung.¹⁾

Zu jeder Behörde gehört aber trotz ihrer Einordnung in die Hierarchie der Verwaltung ein gewisses Maß an Selbständigkeit, wodurch sie nach außen hin als ein geschlossenes Ganzes erscheint.²⁾ Fehlt diese Selbständigkeit, so haben wir es nur mit einem Teil einer Behörde, einer Dienststelle, Amtsstelle, Geschäftsstelle, Zweigstelle, Außenstelle u. dgl. zu tun.

Wesentlich für die behördliche Selbständigkeit ist die eigene Kompetenz der Behörde, die es der übergeordneten Instanz verbietet, die Befugnisse der nachgeordneten Behörde selbst in Einzelfällen auszuüben oder sie ihr ganz zu entziehen.³⁾ Eine Folgerung hieraus ist, daß die Behörde einen eigenen Namen hat, unter dem sie nach außen auftritt, ihre Entscheidungen trifft und Erklärungen abgibt. Die Behördeneigenschaft fehlt daher einer Dienststelle, die nur "im Auftrag" oder "in Vertretung" tätig wird.

Wie jede Behörde müssen auch die Bundesoberbehörden organisatorisch von den Ministerien abgesetzt sein und eigene Zuständigkeiten besitzen, wenn es sich nicht nur um Bestandteile der Ministerialinstanz, um sogenannte

1) Vgl. Loening, a.a.O., S. 176; Köttgen, DÖV 1954, S. 4 ff.; Scheuner, DÖV 1953, S. 517 ff. (521); Huber, Bd. 1, S. 90.

2) Allgemeine Meinung. Vgl. Rasch, Verw.arch. Bd. 50 (1959), S. 18; Wolff, Bd. 2, S. 67; Peters, Lehrbuch, S. 116; v. Turegg-Kraus, S. 214; Huber, Bd. 1, S. 86 f.; Jellinek, S. 359; BVerfGE 10, S. 48.

3) Vgl. Forsthoff, 8. Auflage, S. 395; zum Selbsteintrittsrecht der höheren Behörde: Schneider, DVBl. 1950, S. 702 ff.

"angegliederte Dienststellen" der Ministerien handeln soll. Darin sind sich diejenigen einig, die das Merkmal der Selbständigkeit in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf das Verhältnis zu den übergeordneten Ministerien beziehen.^{1) 2)}

1) Vgl. Kratzer, DÖV 1950, S. 531; v. Mangoldt, Anm. 6 zu Art. 87, S. 474; Medicus, DVBl. 1954, S. 799; Fischerhof, a.a.O., S. 20; Maunz-Dürig, Randnr. 52 zu Art. 87; Hahn, Diss., S. 63; Niermann, Diss., S. 35 ff.

2) Die Zulässigkeit der Schaffung von angegliederten Dienststellen kann im Rahmen dieser Untersuchungen, die sich auf die Errichtung von Bundesoberbehörden beschränken, nicht behandelt werden. Der Ansatzpunkt für die Behandlung dieser Frage liegt bei dem Problem der Verwaltungsbefugnisse der Ministerien. Zutreffend behandelt daher Köttgen (JöR Bd. 3, S. 108) die angegliederten Dienststellen im Zusammenhang mit den obersten Bundesbehörden. Auf jeden Fall wäre es unzulässig, für eine Verwaltungsaufgabe, für die sich die Kompetenz des Bundes nur über Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG begründen ließe, eine angegliederte Dienststelle durch einen Akt der Organisationsgewalt zu schaffen, um dadurch den Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zu umgehen.

Beispiele für angegliederte Dienststellen der Ministerien gab es früher in verschiedenen jetzt in das Bundesverwaltungsamt eingegangenen Dienststellen des Bundesministeriums des Innern. Es handelt sich um die Bundesausgleichsstelle bei dem Bundesministerium des Innern (Ges. zu Art. 131 GG v. 11.5.1951, BGBl. I S. 307, § 25, sowie Rdschr. des BMI v. 21.6.1951, GMBL. S. 169), die Bundesstelle für die Entschädigung der Bediensteten jüdischer Gemeinden (Protokoll Nr. 1 Ziff. 9 zu dem Israel-Abkommen v. 10.9.1952, BGBl. II 1953, S. 86, sowie Rdschr. des BMI v. 28.4.1953, GMBL. S. 117), die Bundesstelle für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (Erl. des BMI v. 17.3.1953, GMBL. S. 101) und die Bundesstelle für das Auswanderungswesen (Erl. des BMI v. 31.7.1950, GMBL. S. 86), die dem Bundesamt für Auswanderung vorausging. Die genannten Stellen waren vorübergehend zusammengefaßt in der Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern (Erl. des BMI v. 10.11.1955, GMBL. S. 452), die ebenfalls eine angegliederte Dienststelle war (vgl. hierzu Pagel, DÖV 1960, S. 259). Als angegliederte Dienststellen werden ferner die Dienststellen des Notaufnahmeverfahrens (Aufnahme- und Beschwerdeausschüsse nach dem Ges. v. 22.8.1950, BGBl. I S. 367) angesehen; vgl. hierzu Beschl. des BVerwG v. 13.10.1953, DVBl. 1954, S. 25. Das gleiche wie für die Notaufnahmekausschüsse wird für die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Asyl-VO v. 6.1.1953, BGBl. I S. 3) zu gelten haben, deren Organisation bis in Einzelheiten der Regelung des Notaufnahmegesetzes nachgebildet ist.

Es wäre jedoch auch ohne besondere Betonung dieser Selbständigkeit klar, daß es sich bei den Bundesoberbehörden des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht um Stellen handelt, die nur unselbständige Bestandteile eines Ministeriums bilden. Das folgt schon aus dem Begriff der Bundesoberbehörde ¹⁾ und seiner Gegenüberstellung zu den Begriffen "Mittel-" und "Unterbehörden". Damit wird fraglich, welcher Sinn und Zweck sich eigentlich mit der besonderen Betonung der Selbständigkeit verbinden könnte, falls dieses Merkmal "mit Blickrichtung nach oben" ²⁾ ausgelegt wird.

Es könnte nur angenommen werden, daß durch die Bezeichnung "selbständig" besonders herausgestellt werden sollte, daß der Ausbau der bundeseigenen Verwaltung über Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur durch Schaffung selbständiger, von den Ministerien getrennter Bundesoberbehörden, nicht aber durch eine Erweiterung der ministeriellen Verwaltungsbefugnisse möglich sein soll. ³⁾ Hieraus könnten dann eventuell Schlüsse gezogen werden auf das Ausmaß der Selbständigkeit und der ministeriellen Weisungsbefugnisse. Eine solche Auslegung ist allerdings nicht genügend begründet, wenn sie einzig und allein auf das Wort "selbständig" gestützt werden kann, das ja für sich allein offen läßt, ob damit das Verhältnis zu den Ministerien oder das Fehlen eines Verwaltungsunterbaues bezeichnet werden soll. Weitere Argumente für diese Auffassung zu finden, ist indes schlecht möglich.

Das einleitende "außerdem" verbindet Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG mit den vorangehenden Absätzen des Art. 87. Dort werden bestimmte Gebiete genannt, die in die Verwaltungskompetenz des Bundes fallen. Über die Verwaltungsbefugnisse und Einflußmöglichkeiten der Ministerien wird

1) Ebenso Niermann, Diss., S. 36; Hahn, Diss., S. 61 ff.

2) Kratzer, BayVBl. 1962, S. 352.

3) So 'anscheinend Niermann, Diss., S. 39.

jedoch mit keinem Wort etwas ausgesagt. Nach Abs. 1 Satz 2 kann der Bund verschiedene Zentralstellen errichten. Auch hier ist das Verhältnis der Zentralstellen, die sich von Bundesoberbehörden nicht unterscheiden, zu den übergeordneten Ministerien offen gelassen. Überhaupt hat sich der Verfassungsgeber mit den Verwaltungsbefugnissen der Ministerien und ihrem Verhältnis zu den ihnen unterstellten Bundesbehörden kaum beschäftigt. In Art. 86 GG ist für den Bereich des bundeseigenen Gesetzesvollzugs lediglich bestimmt, daß die Bundesregierung die allgemeinen Verwaltungsverschriften erläßt und die Einrichtung der Behörden regelt, sofern nicht ein Gesetz etwas anderes bestimmt. Abgesehen von Art. 86 GG bleibt nur auf den schon erwähnten Art. 65 hinzuweisen, wonach jeder Minister sein Ressort unter eigener Verantwortung leitet.

Da das Grundgesetz sich zudem an keiner Stelle etwa gegen ministerielle Verwaltungsbefugnisse ausgesprochen hat, wäre kaum einzusehen, warum in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG durch den Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde unvermittelt ein so bedeutsamer Grundgedanke wie die "Teilung der Aufgaben in der Zentralinstanz nach dem Gesichtspunkt der Trennung der eigentlichen Regierungsfunktionen und der Verwaltungsangelegenheiten" ¹⁾ niedergelegt werden sollte.

Auf einen solchen Willen des Verfassungsgebers läßt auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes nicht schließen. Zwar hat der Gedanke der Trennung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen in der Spitze vor der Schaffung des Grundgesetzes einmal eine gewisse Rolle gespielt. Der Präsident des Rechnungshofs im Vereinigten Wirtschaftsgebiet hatte in einem Gutachten vom 1.3.1949 vorgeschlagen, in der obersten Stufe der Bundesverwaltung

1) So Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, S. 123.

neben den Ministerien, die die eigentliche Ministerialarbeit erledigen sollten, Bundesoberbehörden zu bilden, auf die die sämtliche sonstige Verwaltungstätigkeit verlagert werden sollte ¹⁾. Dieser Gedanke hat sich jedoch nicht durchgesetzt. In dem Bericht des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee findet sich kein Anklang mehr daran. Der Begriff der Bundesoberbehörde, der sich im Entwurf von Herrenchiemsee (HCH.E.) zwar wiederfand (Art. 116 Abs. 2 Fassung a) hatte einen anderen Sinn bekommen, Bundesoberbehörden sollten nur für bestimmte Verwaltungsaufgaben errichtet werden können ²⁾, nicht als Generalbehörden für alle im Geschäftsbereich eines Ministeriums anfallenden Verwaltungsaufgaben ³⁾. Die besondere Betonung der Selbständigkeit aber, die sich in Art. 116 HCH.E. bereits findet, ist dort, wie noch darzulegen ist, sicherlich auf einen etwaigen Verwaltungsunterbau bezogen.

Es spricht also kaum etwas dafür, daß durch die besondere Betonung der Selbständigkeit der Bundesoberbehörden in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine negative Aussage über die Verwaltungsbefugnisse der Ministerien und über eine besondere Ausgestaltung des Verhältnisses der Bundesoberbehörden zu den Ministerien gemacht werden sollte. Damit wird auch die Auslegung des Merkmals mit Blickrichtung "nach oben" fragwürdig. Auf der anderen Seite spricht aber einiges dafür, die Selbständigkeit der Bundesoberbehörden, wie sie in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt wird, mit Blickrichtung "nach unten", auf die Möglichkeit eines Verwaltungsunterbaues zu betrachten.

1) Zitiert nach Kratzer, DÖV 1950, S. 532.

2) Vgl. HCH.E., Darstellender Teil, S. 51.

3) Vgl. auch Kratzer, DÖV 1950, S. 532.

b) Selbständige Bundesoberbehörden als Bundesbehörden
ohne Verwaltungsunterbau

An sich wird durch den Begriff der Bundesoberbehörde, der in deutlichem Gegensatz zu den Begriffen der Mittel- und Unterbehörde steht, schon hinreichend klar, daß die dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnete Verwaltungskompetenz auf die Schaffung zentraler Verwaltungseinrichtungen ohne Unterbau beschränkt ist. Trotzdem wird man annehmen müssen, daß durch Hinzufügen des Merkmals "selbständig" nochmals verdeutlicht werden sollte, daß es sich bei den Bundesoberbehörden des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG um Bundesbehörden handeln muß, die auf Grund ihres speziellen Aufgabengebietes auf sich allein gestellt sein können und keines Verwaltungsunterbaus bedürfen.

Auch wenn man die Selbständigkeit der Bundesoberbehörden als Eigenständigkeit gegenüber der übergeordneten Ministerialinstanz ansieht, wird damit nur etwas ausgedrückt, was bereits in dem Begriff der Bundesoberbehörde mitenthalten ist. Bei dieser Sachlage ist derjenigen Auslegungsmöglichkeit der Vorzug zu geben, die sich als die nächstliegende anbietet.

In sämtlichen Sätzen des Art. 87 GG werden dem Bund Verwaltungskompetenzen zugewiesen. In Abs. 1 Satz 1 ist für bestimmte Gebiete die Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau vorgeschrieben. Nach Abs. 3 Satz 2 können unter gewissen Voraussetzungen bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichtet werden. Zwischen diesen beiden Ecksätzen steht räumlich und gedanklich Abs. 3 Satz 1, der dem Bund eben nur die Errichtung von Zentralbehörden ohne Unterbau für einzelne zentral und gesondert zu bearbeitende Angelegenheiten gestattet. Dieser besondere Charakter der Bundesoberbehörde, der sie von der Bundesverwaltung mit Unterbau abhebt, kann durchaus als Selbstän-

digkeit bezeichnet werden. Es liegt folglich nahe, daß der Begriff in Abs. 3 Satz 1 in diesem Sinne verwendet wurde, da doch ein Interesse besteht, die Bundesoberbehörden, die nach dieser Vorschrift geschaffen werden können, abzuheben von der Bundesverwaltung mit Unterbau, von der in Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 die Rede ist. Jedenfalls liegt diese Auslegung näher als die anfangs behandelte und bisher im Schrifttum allgemein vertretene.

Schließlich kann hierfür die Entstehungsgeschichte herangezogen werden.

Art. 116 HCH.E., der bereits den Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde in Abs. 2 Fassung a verwendete, lautete:

- (1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der auswärtige Dienst, die Bundeseisenbahnen und die Bundespost.
- (2) Fassung a: Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, im Falle des Bedarfs selbständige Bundesoberbehörden errichtet werden.

Fassung b: Als Bundesbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau können die in der Anlage zum Grundgesetz aufgeführten Ministerien und sonstigen Stellen eingerichtet werden.

Die Gegenüberstellung der Fassung a des Abs. 2 mit der Fassung b und der beiden Fassungen a und b mit Abs. 1 verdeutlicht, was durch die Worte "selbständige Bundesoberbehörden" ausgedrückt werden sollte. Das Wort "selbständig" in der Fassung a ist in der Fassung b offensichtlich durch die Worte "ohne eigenen Verwaltungsunterbau" ersetzt.¹⁾ Wenn in der Fassung b nur noch von Bundesbehörden statt Bundesoberbehörden die Rede ist, so sicherlich deshalb, weil die Ministerien, die in dieser Fassung ebenfalls auf-

1) Dies hat auch Starke, DVBl. 1952, S. 105, angedeutet.

genommen wurden, keine Oberbehörden, sondern oberste Bundesbehörden sind und zum anderen die sonstigen Stellen außer den Ministerien durch die Anlage hinreichend charakterisiert waren. In der Fassung b wird durch die Worte "ohne eigenen Verwaltungsunterbau" die Gegenüberstellung zu der "bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau" in Abs. 1 klar erkennbar. Es ist nicht anzunehmen, daß in der Fassung a durch die Formulierung "selbständige Bundesoberbehörden" etwas anderes als dieser Unterschied zu Abs. 1 herausgestellt werden sollte. Denn die Fassungen a und b unterscheiden sich, was die Bundesoberbehörden anbelangt, doch nur darin, daß die eine Fassung vom Enumerationsprinzip ausgeht, während die andere die Kompetenz des Bundes durch eine Generalklausel bestimmt. Dies wird bestätigt durch den darstellenden Teil des Herrenchiemseer Entwurfs, wo es in Erläuterung zu Art. 116 Abs. 2 heißt (S. 51): "Außerdem sollen, abgesehen von den Bundesministerien, selbständige Bundesoberbehörden nur für bestimmte Verwaltungsaufgaben errichtet werden können. Entweder wäre ein Verzeichnis dieser Behörden dem Grundgesetz als Anlage beizugeben oder es wäre zu bestimmen, daß solche Behörden im Falle des Bedarfs für Angelegenheiten errichtet werden können, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht."

Die Fassung a des Art. 116 Abs. 2 HCH.E. wurde von Anfang an vom Parlamentarischen Rat übernommen. Über den Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde wurde in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates nicht gesprochen.¹⁾ Der Begriff kam so unverändert in den Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde in dem schon mehrfach genann-

1) Vgl. v. Doemming-Füßlein-Matz, JöR Bd. 1, S. 644 ff.

ten Urteil vom 24.7.1962 ¹⁾ entsprechend der hier vertretenen Auffassung erläutert, allerdings ohne nähere Begründung. Das Gericht stellt fest, daß die dem Bund in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnete Verwaltungskompetenz dadurch beschränkt sei, daß der Bund nur selbständige Bundesoberbehörden errichten dürfe und fährt dann fort:

"Die selbständige Bundesoberbehörde unterscheidet sich einerseits von den obersten Bundesbehörden, andererseits von dem "eigenen Verwaltungsunterbau" (Art. 87 Abs. 1 und Art. 87 b Abs. 1 GG) und den "bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden" (Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG). Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 kann also durch nicht zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz nur eine Bundesoberbehörde ohne Mittel- und Unterbehörden errichtet werden." ²⁾

Aus dem letzten Satz ergibt sich, daß das Bundesverfassungsgericht die "selbständige" Bundesoberbehörde als eine Bundeszentralbehörde ohne Unterbau ansieht. Noch deutlicher wird diese Auffassung des Gerichts durch die darauffolgenden Ausführungen:

"Aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde ergibt sich, daß sie nur für Aufgaben errichtet werden kann, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbehörden und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können." ³⁾

An anderer Stelle ⁴⁾ wird ausgeführt:

"Eine weitere Beschränkung für die Errichtung des Bundesaufsichtsamts als selbständige Bundesoberbehörde als die, daß der Vollzug des KWG ohne Mittel- und Unterbau möglich sein muß, kann aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde nicht abgeleitet werden."

1) BVerfGE 14, S. 197 ff. (210 ff.).

2) a.a.O., S. 210.

3) a.a.O., S. 211.

4) a.a.O., S. 212.

Die vom Bundesverfassungsgericht richtig herausgestellt, aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde folgenden Beschränkungen der dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffneten Verwaltungskompetenz sind gerade der Grund für die besondere Betonung der Selbständigkeit der Bundesoberbehörden. Mit dem Begriff der "selbständigen" Bundesoberbehörde soll also nicht so sehr ein bestimmter organisatorischer Typus herausgestellt werden, sondern es sollen die Verwaltungskompetenzen des Bundes näher bestimmt werden.

Aus den oben zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu folgern, daß es Bundesoberbehörden mit Verwaltungsunterbau nicht geben könnte.¹⁾ Nur nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG besteht diese Möglichkeit nicht. Sie kann sich aber aus anderen Bestimmungen der Verfassung ergeben. Die Beschränkungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG sind dann bedeutungslos, wenn eine weitergehende Verwaltungszuständigkeit des Bundes anderweitig begründet ist. Da der Bund nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichten kann, muß es auch möglich sein, eine Bundesoberbehörde zu errichten, die einem auf diese Weise geschaffenen Verwaltungsunterbau übergeordnet ist. Ebensogut kann einer auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zunächst als selbständige Bundesoberbehörde errichteten Bundesbehörde später auf dem Weg des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG ein Verwaltungsunterbau unterstellt werden.²⁾

Keinen Zweifel kann es schließlich darüber geben, daß auf den Gebieten des Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG Bundesoberbehörden mit Verwaltungsunterbau geschaffen werden können.

1) Kratzer, BayVBl. 1962, S. 352 und Heinze, DVBl. 1962, S. 787/88, halten die Entscheidung in dieser Hinsicht für nicht zweifelsfrei.

2) Ebenso Kratzer und Heinze, a.a.O.; nicht ganz treffend Kölble, DVBl. 1962, S. 660/61.

II. Die Voraussetzungen der Errichtung

1. Gesetzgebungszuständigkeit als Voraussetzung der Errichtung

Bundesoberbehörden können nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur für solche Sachgebiete errichtet werden, auf denen dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Mit dieser Verweisung auf den Abschnitt VII des Grundgesetzes "Die Gesetzgebung des Bundes" kommt der Grundsatz zum Ausdruck, daß die Verwaltungsbefugnisse des Bundes nicht weiter gehen als die Gesetzgebungsbefugnisse. Anders ist es bei den Ländern, die gemäß Art. 83 GG auch Bundesgesetze auszuführen haben.

a) Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit

Keinerlei Zweifelsfragen ergeben sich bei denjenigen Sachgebieten, für die eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht. Es braucht sich dabei nicht notwendig um die Gegenstände des Art. 73 Nr. 1 - 11 GG zu handeln. Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann sich auch darüber hinaus aus Sondervorschriften des Grundgesetzes ergeben.¹⁾ Als Beispiel sei Art. 131 GG genannt, auf Grund dessen die später dem Bundesverwaltungsamt eingegliederte "Bundesausgleichsstelle bei dem Bundesministerium des Innern" geschaffen wurde (§ 25 des Gesetzes zu Art. 131 GG v. 11.5.1951, BGBl. I S. 307). Die Stelle fiel zwar als eine dem Bundesministerium des Innern angegliederte Dienststelle aus dem Rahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, hätte jedoch, entsprechend dem Regierungsentwurf²⁾, ebensogut als selbständige Bundesoberbehörde errichtet werden können. Nicht

1) Vgl. Kratzer, DÖV 1950, S. 530; v. Mangoldt, Anm. 6 zu Art. 87, S. 472, Anm. 2 zu Art. 73, S. 392; Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 24 und DVBl. 1962, S. 659.
2) Vgl. Anders, Gesetz zu Art. 131 GG, 2. Auflage 1952, Anm. 1 zu § 25.

ganz zutreffend ist es, wenn als eine entsprechende Sondervorschrift außerhalb Art. 73 GG auch Art. 135 Abs. 4 GG genannt wird ¹⁾. In dem Verfassungsstreit betreffend die auf Grund Art. 135 Abs. 4 GG errichtete Stiftung "Preussischer Kulturbesitz" hat das Bundesverfassungsgericht entschieden ²⁾, daß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf die Errichtung der Stiftung gerade nicht anwendbar sei, da sich aus Art. 135 Abs. 4 GG eine Sonderkompetenz ergebe. Es komme also nicht darauf an, ob es sich hier um eine Angelegenheit handle, für die dem Bund im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG das Recht zur Gesetzgebung zustehe.

b) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG besteht. Die von Pathe ³⁾ geäußerte Ansicht, eine Bundesoberbehörde könne gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG "offenbar" auch dann errichtet werden, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht wegen Fehlens der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG keinen Gebrauch machen könne, widerspricht dem Wortlaut und Sinn der in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG getroffenen Regelung.

Dem Bund muß die Gesetzgebung "zustehen", d.h. er kann eine Bundesoberbehörde nur errichten, wenn er zu der materiellrechtlichen Regelung auf dem betreffenden Sachgebiet in der Lage ist. Daß ein bestimmter Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 GG unterliegt, besagt aber noch nicht, daß der Bund auch gesetzgeberisch tätig werden dürfe. Erst bei Vorliegen einer der Bedürfnisvoraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG kann der Bund den Gegen-

1) So Kölbl, Gemeinschaftsaufgaben, S. 24, Fußn. 21 und DVBl. 1962, S. 659.

2) BVerfGE 10, S. 20 ff. (45 ff.).

3) DVBl. 1951, S. 682.

stand sachlich regeln, erst dann steht ihm die Gesetzgebung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zu.¹⁾

Falls eine bestimmte Aufgabe mit den Mitteln gesetzessfreier Verwaltung erfüllt werden soll, kann man allerdings bei der Bedürfnisprüfung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nicht fragen, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung "besteht", denn eine sachliche gesetzliche Regelung ist ja gerade nicht vorgesehen. Da dem Bund die Gesetzgebung nur "zustehen", der Bund also in der Lage sein muß, ein Gesetz erlassen zu können, wird man im Falle der gesetzessfreien Verwaltung zu fragen haben, ob ein Bedürfnis im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG bestehen würde, falls eine sachliche gesetzliche Regelung der betreffenden Materie erfolgen sollte.²⁾ Mit anderen Worten muß also auch für die gesetzessfreie Regelung der Materie durch den Bund ein Bedürfnis vorliegen.

-
- 1) Ebenso Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 208; Maunz-Dürig, Randnr. 55 zu Art. 87; Niermann, Diss., S. 3 f.; Hahn, Diss., S. 94 f. Auch Kratzer (DÖV 1950, S. 530, BayVBl. 1961, S. 373/74, BayVBl. 1962, S. 352) verlangt ein Bedürfnis im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. In DÖV 1950 und BayVBl. 1961 vermengt er jedoch die Frage nach der Gesetzgebungszuständigkeit mit der ganz anderen Frage, ob für die Errichtung der Bundesoberbehörde, also für die Verwaltung durch den Bund, ein Bedürfnis vorliegen muß. Unklar sind auch die Ausführungen von Kölble in DVBl. 1962, S. 659 i. Er hält es für genügend, wenn sich die Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 GG "abstrakt" auf die Angelegenheit "erstreckt", für die die Bundesoberbehörde errichtet werden soll (S. 659). Andererseits sagt er jedoch, daß die Errichtung einer Bundesoberbehörde die Zuständigkeit des Bundes zur materiellen Regelung des betreffenden Sachgebiets voraussetze (S. 660).
- 2) Anders Kölble, DVBl. 1962, S. 659, der es gerade hinsichtlich der gesetzessfreien Verwaltung genügen läßt, wenn eine Materie gemäß Art. 74 GG der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt.

Im übrigen ist die Bedürfnisprüfung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nahezu ohne praktische Bedeutung, denn abgesehen davon, daß sich erforderlichenfalls ein Bedürfnis für eine Regelung auf Bundesebene wohl immer nachweisen läßt, ist die Bedürfnisfrage nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht justiziabel. ¹⁾

c) Rahmengesetzgebungszuständigkeit

Auch im Bereich der Rahmengesetzgebung müssen nach der Verweisung in Art. 75 GG die Bedürfnisvoraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, damit dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Es gilt das zur konkurrierenden Gesetzgebung Ausgeführte.

Fraglich ist jedoch, ob bei bloßer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nicht von vornherein schon die Errichtung einer Bundesoberbehörde ausgeschlossen ist. Es genügt nicht festzustellen, daß als ein Gesetz im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch das Rahmengesetz zu verstehen sei ²⁾ oder daß eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf die der Vollkompetenz des Bundes unterliegenden Sachgebiete im Wortlaut des Grundgesetzes keine Stütze finde ³⁾. Die Zweifel entstehen dadurch, daß auch auf den Gebieten der Rahmengesetzgebungszuständigkeit eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht weiter gehen könnte als die entsprechende sachliche Regelungsbefugnis durch Bundesgesetz.

Mit dem Begriff der Rahmenvorschrift hat sich das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 1.12.1954 ⁴⁾ eingehend befaßt. Dort ist unter Hinweis auf die Entstehungs-

1) Vgl. BVerfGE 2, 224, BVerfGE 4, 127; anders zum Teil das Schrifttum, vgl. die Zusammenstellung bei Maunz-Dürig, Randnr. 14, Fußn. 4 zu Art. 72.

2) So Giese, Die Bundeskompetenz zur Regelung der Raumordnung, S. 38.

3) So Kölble, DVBl. 1962, S. 659.

4) BVerfGE 4, S.115 ff. (128 ff.).

geschichte ausgeführt, daß die Rahmengesetzgebung des Grundgesetzes an die "Grundsatzgesetzgebung" der Art. 10 und 11 der Weimarer Verfassung anknüpfe. Die "Grundsätze" der Art. 10 und 11 WV hatten Anschütz ¹⁾ und ihm folgend die Rechtslehre und Gesetzgebungspraxis der Weimarer Zeit verstanden als "allgemeine, leitende Rechtsätze, Richtlinien, welche der näheren Ausführung, der Ausgestaltung im einzelnen, insbesondere ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder ebenso fähig wie bedürftig sind."

Durch die Verwendung des Begriffs "Rahmenvorschriften" anstelle von "Grundsätzen" sollte, wie das Bundesverfassungsgericht weiter ausführt, nur unmißverständlich klar gestellt werden, daß es sich bei diesen Vorschriften nicht nur um Richtlinien für den Landesgesetzgeber, sondern auch um unmittelbar geltende Rechtssätze handeln könne. Das Maß der bundesgesetzlichen Regelung sei jedoch heute nicht anders bestimmt als zur Zeit der Weimarer Verfassung. ²⁾

Hieraus folgert das Bundesverfassungsgericht ³⁾, daß Rahmenvorschriften des Bundes, auch wenn sie unmittelbar geltendes Recht enthielten, stets der Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber bedürftig sein müßten in dem Sinne, daß "erst mit dieser Ausfüllung das Gesetzgebungswerk über den zu ordnenden Gegenstand in sich geschlossen und vollziehbar" werde. Es müsse so sein, daß Bundesgesetze und Landesgesetze nebeneinander wirksam sein müßten, um "die gewollte gesetzliche Ordnung zu erreichen und praktisch anwendbares Recht zu schaffen".

Demnach ist aber die Errichtung einer Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für eine Angelegenheit der

1) Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., 1933, Anm. 1 zu Art. 10 und 11.

2) BVerfG, a.a.O., S. 128.

3) A.a.O., S. 130.

Rahmengesetzgebung des Bundes nicht vorstellbar. Daß auch Rahmengesetze schon einzelne unmittelbar anwendbare Rechtssätze enthalten können, besagt noch nicht, daß auch eine Behörde zur Durchführung dieser Vorschriften errichtet werden kann. Rahmenvorschriften sind nie so beschaffen, daß sie schon für sich allein die Regelung konkreter Einzelfälle vorzeichnen. Sie bilden ohne das ergänzende Landesgesetz kein "praktisch anwendbares Recht". Eine Verwaltungsbehörde als Vollzugsorgan setzt aber ihrem Wesen nach ein vollziehbares Gesetz voraus. Da Rahmengesetze erst durch ihre Synthese mit der ergänzenden Einzelregelung durch die Länder praktisch vollziehbar werden, müßte eine Bundesoberbehörde zum Vollzug eines Rahmengesetzes notwendigerweise in den Bereich der Länderzuständigkeit eingreifen. Umgekehrt können die Landesbehörden die landesgesetzliche Regelung gar nicht durchführen, ohne zugleich den durch den Bund gegebenen Rahmen mitzuvollziehen. Ist der Rahmen aber für sich allein nicht vollziehbar, so scheidet eine bundeseigene Verwaltung von vornherein aus, da das Grundgesetz eine Ausführung von Landesgesetzen durch den Bund verbietet.¹⁾

Da bisher nur von dem Vollzug von Rahmengesetzen gesprochen wurde, muß noch hinzugefügt werden, daß für die gesetzesfreie Verwaltung nichts anderes gilt. Auch hier kann der Bund nur im selben Umfang tätig werden, wie er es bei einer entsprechenden gesetzlichen Regelung könnte. Anderenfalls wäre die Voraussetzung der Gesetzgebungszuständigkeit in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die gesetzesfreie Verwaltung illusorisch.

1) Ähnlich wie hier Niermann, Diss., S. 4 f. Gegen die Zulässigkeit von Bundesoberbehörden im Bereich der Rahmengesetzgebungszuständigkeit des Bundes die überwiegende Meinung: Vgl. Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 208; Kratzer, DÖV 1950, S. 530; v. Mangoldt, Anm. 6 zu Art. 87, S. 472; auf praktische Überlegungen abstellend Maunz in Maunz-Dürig, Randnr. 55 zu Art. 87. A.A. Giese, a.a.O., Kölble, a.a.O., Schäfer, DÖV 1958, S. 246. Die beiden letzteren geben allerdings zu, daß die Errichtung von Bundesoberbehörden bei bloßer Rahmenkompetenz des Bundes kaum in Betracht kommt.

2. Sonstige Voraussetzungen der Errichtung ?

a) Erforderlichkeit vorheriger sachlicher Regelung

Sobald von der Errichtung von Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die Rede ist, wird gewöhnlich die Frage untersucht, ob der Bund vor der Errichtung der Behörde das einschlägige Gebiet bereits gesetzlich geregelt haben muß.

Nach dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG genügt es, daß dem Bund die Gesetzgebung "zusteht". Ob er sich gesetzgeberisch betätigt oder nicht, ist eine andere Frage, mit der sich die Vorschrift, die im Abschnitt VIII des Grundgesetzes über die Bundesverwaltung steht, nicht befaßt. Von Bedeutung ist dies für die gesetzesfreie Verwaltung.¹⁾ Auch Bundesoberbehörden, die eine gesetzesfreie Tätigkeit ausüben, können demzufolge ohne Bedenken auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet werden, ohne daß etwa eine materiellgesetzliche Regelung erforderlich wäre. Für die gesetzesakzessorische Verwaltung ist hingegen die Feststellung, daß dem Bund die Gesetzgebung nur "zustehen" muß, bedeutungslos. Wenn eine Behörde als Vollzugsorgan geschaffen wird, muß ja schließlich auch ein Gesetz vorhanden sein, das vollzogen werden soll.²⁾ Regelmäßig erfolgt in der Praxis die Errichtung der Behörde gleichzeitig mit der materiellen Regelung in dem selben Gesetz. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen sind unerfindlich.³⁾

1) Zutreffend Kölble, DVBl. 1962, S. 659, NJW 1962, S. 1083; Maunz-Dürig, Randnr. 55 zu Art. 87.

2) Dies meint wohl Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 208, wenn er annimmt, daß "auf dem einschlägigen Gebiet ein Bundesgesetz bereits ergangen sein muß, das in bundes-eigener Oberbehördenverwaltung vollzogen werden soll". Ähnlich Kratzer, DÖV 1950, S. 531 und BayVBl. 1961, S. 374.

3) Zutreffend v. Mangoldt, Anm. 6 zu Art. 87, S. 472; Schäfer, DÖV 1958, S. 246.

b) Bedürfnis nach bundeseigener Verwaltung

aa) Anwendung des Art. 72 Abs. 2 GG im Falle der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit

Verschiedentlich ist verlangt worden, daß im Falle der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht nur für die materielle gesetzliche Regelung der einschlägigen Materie, sondern auch für die Errichtung der Bundesoberbehörde als solche, ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen müsse. Vor allem der Bundesrat hat diese Ansicht stets vertreten, zuletzt bei der Stellungnahme zu dem Entwurf des Kreditwesengesetzes.¹⁾

Die Frage, ob für die Bundesoberbehörde ein Bedürfnis vorliegen muß, ist von der anderen zu unterscheiden, ob dem Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auch dann die Gesetzgebung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG "zusteht", wenn das Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung des betreffenden Sachgebietes fehlt. Im einen Fall handelt es sich um das Bedürfnis nach bundeseigener Verwaltung durch eine Bundesoberbehörde, im anderen dagegen um die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes als Voraussetzung für die Errichtung einer Bundesoberbehörde.²⁾

Die vom Bundesrat vertretene Ansicht wäre nur dann nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, wenn die gesetzliche Errichtung einer Bundesoberbehörde ein Akt materieller Rechtsetzung wäre und damit zweifellos unter die

1) Vgl. BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 1114, S. 49. Gleicher Ansicht waren die Antragsteller in dem Verfassungsrechtsstreit betr. das Kreditwesengesetz, vgl. BVerfGE 14, S. 204; ebenso anscheinend auch Kratzer, DÖV 1950, S. 530 und BayVBl. 1961, S. 373.

2) Dies übersehen Kratzer, a.a.O., (Fußn. 1) und Kölble, DVBl. 1962, S. 659 f. Vgl. auch oben S. 51, Fußn. 1.

Regeln der Art. 70 ff. GG fallen würde. Trotz der vorgeschriebenen Gesetzesform ist der Errichtungsakt jedoch rein organisatorischer Natur und von der sachlichen Gesetzgebung auf dem betreffenden Gebiet zu unterscheiden. Die Zuständigkeit des Bundes zur Verwaltung und zur Errichtung von Verwaltungsbehörden ist ausschließlich in den Art. 83 ff. geregelt. Die materielle Gesetzgebungszuständigkeit spielt dabei nur insofern eine Rolle, als sie die Grenze der Verwaltungsbefugnisse absteckt.¹⁾

Auch das Bundesverfassungsgericht, das die Auffassung des Bundesrats in seinem Urteil vom 24.7.1962 ²⁾ mit eingehender Begründung widerlegt, geht hiervon aus. Zunächst wird festgestellt, daß das Grundgesetz, wie sich aus Art. 83 GG ergebe, die Verwaltungszuständigkeit von der Gesetzgebungszuständigkeit für die Sachregelung trenne. Hierauf bringt das Gericht den entscheidenden Satz: "Deshalb ist auch die Zuständigkeit zur Errichtung einer Bundesoberbehörde durch Gesetz nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG von der Zuständigkeit zur Sachregelung zu trennen, und zwar auch dann, wenn Sachregelung und Errichtung der Bundesoberbehörde durch ein und dasselbe Gesetz erfolgen."³⁾

Nicht ganz richtig gesehen ist es allerdings, wenn das Gericht daran anschließend weiter argumentiert, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG enthalte eine ausschließliche Bundeskompetenz; zum Erlaß eines Gesetzes, durch das eine selbständige Bundesoberbehörde errichtet werde, sei immer nur der Bund zuständig; die Ausübung dieser ausschließlichen Bundeskompetenz könne also nicht von Voraussetzungen abhängen, die das Grundgesetz für den Fall der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sachregelung aufstelle.

1) Treffend Schneider, AöR Bd. 83, S. 21 ff. Verfehlt hingegen Heinze, DVBl. 1962, S. 786 f.; er geht davon aus, daß sich die Zuständigkeit des Bundes zur Errichtung von Bundesoberbehörden incidenter aus der Gesetzgebungszuständigkeit ergebe. In schwer durchschaubaren Konstruktionen kommt er jedoch ebenfalls zu dem Ergebnis, daß Art. 72 Abs. 2 GG auf die Errichtung einer Bundesoberbehörde nicht anwendbar sei.

2) BVerfGE 14, S. 213 ff.

3) a.a.O., S. 213.

Zwar begeht das Gericht nicht den Fehler, die Errichtung von Bundesoberbehörden nun doch mit den Maßstäben der Art. 70 ff. GG zu messen. Es spricht nicht, wie dem Urteil fälschlich entnommen wurde ¹⁾, von einer hier Platz greifenden ausschließlichen Bundes"gesetzgebung" im Sinne des Art. 71 GG.²⁾ Das Gericht stellt es jedoch durch seine Formulierungen so hin, als ob dem Bund erst durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die Kompetenz zu dem organisatorischen Akt bei der Errichtung von Bundesoberbehörden hätte verliehen werden müssen. Daß nur der Bund zur Errichtung von Bundesbehörden zuständig sein kann, ist aber selbstverständlich und ergibt sich überdies aus Art. 86 Satz 2 GG. Der Sinn des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist einzig und allein, dem Bund bestimmte, durch Bundesoberbehörden wahrzunehmende Verwaltungszuständigkeiten, die ebensogut durch die Länder wahrgenommen werden könnten, zuzuweisen. Natürlich ist es richtig, daß diese Verwaltungszuständigkeiten nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden können, die für die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aufgestellt worden sind.

Die übrige Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist überzeugend und ergibt sich aus der zu Anfang betonten Trennung der Verwaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeiten. Das Gericht führt aus, Art. 87 stehe im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung", nicht im VII. Abschnitt "Die Gesetzgebung des Bundes". Daher hätte es in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich betont werden müssen, wenn für die beiden Bereiche der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes verschiedene Voraussetzungen für die Errichtung von Bundesoberbehörden gefordert sein sollten.

1) Vgl. Kratzer, BayVBl. 1962, S. 352.

2) So aber die Argumentation bei Kölble, DVBl. 1962, S. 660.

Das Vorliegen eines Bedürfnisses im Sinne eines dringenden Bedarfs werde aber in Art. 87 Abs. 3 GG nur in Satz 2 für die Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden gefordert. ¹⁾

bb) Bedürfnis als allgemeine Voraussetzung

Der Bundesrat hat weiterhin die Ansicht vertreten, aus dem im Grundgesetz festgelegten bundesstaatlichen Aufbau ergebe sich ganz allgemein, für Angelegenheiten der ausschließlichen wie der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, daß eine Bundesoberbehörde nicht schon dann errichtet werden könne, wenn dies zweckmäßig und praktisch möglich erscheine, sondern nur, wenn es notwendig sei. ²⁾

Das Grundgesetz stellt jedoch keine weiteren Voraussetzungen für die Errichtung von Bundesoberbehörden auf als die, daß sie nur auf Sachgebieten errichtet werden können, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Der Gefahr der Aushöhlung der Länderzuständigkeiten begegnet das Grundgesetz dadurch, daß es den Bund in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 auf die Errichtung von Bundesoberbehörden ohne Unterbau beschränkt und die Schaffung eines Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 wesentlich erschwert. ³⁾

Das Bundesverfassungsgericht ⁴⁾ begnügt sich mit der Feststellung, aus dem Begriff der Bundesoberbehörde ergebe sich nicht, daß sie nur dann errichtet werden dürfe, wenn die vom Grundgesetz unterstellte reibungslose und vollständige Ausführung der Bundesgesetze durch die Landesverwaltung nicht erreicht werden könne und damit ein Bedarf nach bundeseigener Verwaltung feststehe.

-
- 1) A.a.O., S. 214; ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht zu der gesamten Frage schon Hahn, Diss., S. 96 ff. Gleicher Ansicht ohne nähere Begründung auch Maunz in Maunz-Dürig, Randnr. 9 zu Art. 87.
- 2) BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 1114, S. 50. Auch diesen Standpunkt hatten sich die Antragsteller in dem Verfassungsrechtsstreit über das Kreditwesengesetz zu eigen gemacht.
- 3) Zutreffend Kölbl, DVBl. 1962, S. 661.
- 4) A.a.O., S. 674.

Eine Schranke für die Ausübung jeglicher Kompetenzen bildet für Bund und Länder allerdings die Pflicht zur Bundesstreue. Dieses Gebot muß der Bund daher auch bei der Errichtung von Bundesoberbehörden beachten. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ist indes nur bei mißbräuchlicher Inanspruchnahme der Kompetenzen des Art. 87 Abs. 3 GG verletzt.¹⁾

III. Die Form der Errichtung

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt für die Errichtung von Bundesoberbehörden und neuen bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts ein Bundesgesetz. Wie bei allen speziellen Gesetzesvorbehalten des Grundgesetzes stellt sich hier die Frage, ob ein zwin- gender Gesetzesvorbehalt vorliegt, ob also ein formelles Bundesgesetz ergehen muß, oder ob auch eine Gesetzesdele- gation im Rahmen des Art. 80 GG möglich ist. Problematisch ist außerdem, ob die Gesetzesform für die Errichtung auch dann zu verlangen ist, wenn die betreffende Bundesoberbe- hörde auf einem Gebiet gesetzesfreier Verwaltung tätig wird. Die Beantwortung beider Fragen ergibt sich aus der Unter- suchung von Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Das Grundgesetz kennt keinen allgemeinen Gesetzesvorbe- halt für das Gebiet der staatlichen Organisation. Was die bundeseigene Verwaltung anbelangt, wird in Art. 86 Satz 2 GG die Bundesregierung generell für zuständig erklärt zur Regelung der Behördeneinrichtung. Lediglich in verschiede- nen Einzelbestimmungen des Grundgesetzes, darunter Art. 87 Abs. 3 Satz 1, ist die Gesetzesform vorgeschrieben. Zur Unterscheidung von den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehal- ten, wie sie besonders zahlreich im Grundrechtsteil des

1) Vgl. BVerfG, a.a.O.; Kölble, a.a.O.

Grundgesetzes zu finden sind, könnte man bei Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG mit Köttgen ¹⁾ von einem "institutionellen" Gesetzesvorbehalt sprechen. Über die Errichtung der in dieser Bestimmung genannten Institutionen soll der Gesetzgeber entscheiden. Dabei geht es allerdings letztlich nicht darum, bestimmte organisatorische Typen als solche hinsichtlich des Errichtungsaktes einem Gesetzesvorbehalt zu unterstellen. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hat vielmehr eine "förderative Funktion". ²⁾ Durch die Errichtung von Bundesoberbehörden - und ebenso von bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten - kann die bundeseigene Verwaltung auf neue Sachbereiche ausgedehnt werden. Es wurde in diesem Zusammenhang von einem verfassungsrechtlichen "Ventil" in dem ansonsten ziemlich starren Kompetenzgefüge des Grundgesetzes gesprochen. ³⁾ Nur wegen dieser Auswirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern unterliegt die Errichtung von Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG dem Vorbehalt des Gesetzes. Dabei ist offenbar nicht an erster Stelle an die Einflußmöglichkeit der Länder über die Mitwirkung des Bundesrats bei der Gesetzgebung gedacht worden. Wäre vor allem dies bezweckt gewesen, so hätte der Verfassungsgeber, wie an vielen anderen Stellen des Grundgesetzes, ein Zustimmungsgesetz verlangt. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hat vielmehr seinen Hauptgrund darin, daß dem Parlament, das in diesem Fall als politisches Organ in Erscheinung tritt, die gewichtige politische Entscheidung über den Ausbau der bundeseigenen Verwaltung mittels der Errichtung von Bundesoberbehörden, Körperschaften und Anstalten des Bundes überlassen bleiben soll. ⁴⁾ Man könnte etwa eine Parallelele

1) Vgl. Köttgen, Die Organisationsgewalt, VVDStRL Bd. 16, S. 164; ebenso in JöR Bd. 11, S. 288.

2) Vgl. Köttgen, VVDStRL Bd. 16, S. 164 und Leitsätze II 2, S. 189; ebenso Maunz-Dürig, Randnr. 25 und 48 zu Art. 87.

3) Vgl. Köttgen, JöR Bd. 3, S. 71, 74.

4) Vgl. Köttgen, a.a.O., S. 164; Hahn, Diss., S. 92.

ziehen zu Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, wo dem Bundesgesetzgeber ebenfalls wegen des politischen Gewichts der Angelegenheit die Feststellung des jährlichen Haushaltsplans vorbehalten worden ist. Freilich gibt auch die Mitwirkungsmöglichkeit des Bundesrats bei der Gesetzgebung dem Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG einen Teil seiner Bedeutung. Durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift wird dies bestätigt. Fast bis zuletzt war in den Entwürfen im Parlamentarischen Rat ein Zustimmungsgesetz verlangt worden.¹⁾ Auch die nunmehr allein gegebene Mitwirkungsmöglichkeit des Bundesrats gemäß Art. 76, 77 GG ist nicht wertlos, wie sich zuletzt bei den Auseinandersetzungen über das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen gezeigt hat.²⁾

2. Die Geltung des Gesetzesvorbehalts für die gesetzessfreie Verwaltung

Aus der aufgezeigten Bedeutung des Gesetzesvorbehalts in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ergibt sich, daß es nicht "widersinnig"³⁾ ist, auch für die Errichtung von Bundesoberbehörden, die für Angelegenheiten gesetzessfreier Verwaltung geschaffen werden, die Gesetzesform zu verlangen.⁴⁾ Der Begriff der gesetzessfreien Verwaltung ist auf den allgemeinen rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt bezogen. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG betrifft jedoch eine organisatorische Frage und steht in keiner Beziehung zu dem rechtsstaatlichen Allgemeinvorbehalt. Wenn nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur der Gesetzgeber darüber entscheiden soll, ob ein neuer Sachbereich in die bundeseigene Verwaltung übernommen wird, so kann es keinen Unterschied bedeuten, ob der Sachbereich gesetzlich geregelt

1) Vgl. von Doemming-Fußlein-Matz, JöR Bd. 1, S. 644 ff.

2) Hierzu S. 82 f.

3) So Köttgen, JöR Bd. 11, S. 288.

4) A.A. außer Köttgen auch Heinze, DVBl. 1962, S. 788.

werden soll oder nicht. Allerdings greift Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bei der gesetzesfreien Verwaltung nur selten ein, da viele Materien gesetzesfreier Bundesverwaltung nur als Annex eines in die Verwaltungszuständigkeit des Bundes fallenden Aufgabengebietes anzusehen sind oder eine natürliche Bundeszuständigkeit hierfür besteht.¹⁾ In diesen Fällen wird die Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG abgeleitet. Bedenken bestehen aber, wenn der Bund eine eigenständige Aufgabe im Sinne der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, für die auch keine natürliche Bundeszuständigkeit besteht, in die bundeseigene Verwaltung übernimmt und hierfür ohne gesetzliche Grundlage eine Bundesoberbehörde errichtet. Das beste Beispiel war die Bundesanstalt für den zivilen Luftschutz, die durch einen Erlaß des Bundesministers des Innern vom 11.12.1953 (GMBI. S. 577) ins Leben gerufen und schließlich zusammen mit dem ebenfalls durch Erlaß errichteten Technischen Hilfswerk und den Dienststellen des Luftschutzwarndienstes durch Erlaß des Bundesministers des Innern vom 6.7.1957 (GMBI. S. 242) zu der Bundesdienststelle für den zivilen Bevölkerungsschutz ausgebaut wurde. Auch für diese gewiß gewichtigen Materien hatte Köttgen die Geltung des Art. 87 GG verneint, da es sich um nichthoheitliche Aufgaben handle²⁾. Inzwischen sind durch das Erste Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 9.10.1957 (BGBl. I S. 1696) und das Gesetz zur Errichtung des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz vom 5.12.1958 (BGBl. I S. 893) alle Zweifel beseitigt.

1) Vgl, hierzu S. 8 ff., 104 ff.

2) JöR Bd. 3, S. 122/23.

3. Gesetzesvorbehalt und Delegation

Eine Delegation der gesetzgeberischen Befugnisse kommt im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG naturgemäß nicht in Betracht. Es würde dem Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts, der darin liegt, dem Parlament die Entscheidung über den Ausbau der bundeseigenen Verwaltung zu überlassen, zuwiderlaufen, wenn das Parlament seine Befugnisse auf die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister übertragen wollte.¹⁾ Außerdem würde die Mitwirkung des Bundesrats als des föderalistischen Staatsorgans durch eine solche Delegation völlig ausgeschaltet, was ebenfalls nicht im Sinn des Gesetzesvorbehalts des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegen würde. Es liegt also ein "zwingender Sondervorbehalt des Gesetzes"²⁾ vor, ähnlich wie etwa in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG (Haushaltsplan), Art. 115 GG (Kreditaufnahme- und Kreditgewährung) oder Art. 104 Abs. 1 GG (Freiheitsbeschränkungen)³⁾. Eine Delegation ist in diesen Fällen nicht möglich, weil das Grundgesetz erkennbar gerade ein formelles Gesetz verlangt.

Daß eine Bundesoberbehörde nur durch ein Bundesgesetz errichtet werden kann, wird im Schrifttum nicht angezweifelt.⁴⁾ Verschiedentlich wird jedoch die Auffassung vertreten, Kompetenzzuweisungen seien auch durch Rechtsverordnungen bei Vorliegen einer dem Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Ermächtigungen möglich.⁵⁾ In dieser Allgemeinheit kann dem nicht zugestimmt werden. Die Zuweisung eines Aufgabenkreises ist der wichtigste Bestandteil bei

1) Vgl. Kleiser, Der Vorbehalt des Gesetzes nach dem Bonner GG, Heidelberger Diss. 1963, S. 179 ff.

2) Der Ausdruck stammt von Thoma, HDStR Bd. II, S. 225.

3) Vgl. Thoma, a.a.O.; Triepel, Delegation und Mandat, S. 120; Klein, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 86.

4) Vgl. Schäfer, DÖV 1958, S. 247; Maunz-Dürig, Randnr. 48 zu Art. 87; Ebenso die Auffassung von Bundesrat und Bundesregierung, vgl. BTag, 3. Wahlp., Drucks. Nr. 405, S. 5 und 6.

5) Vgl. Schäfer, a.a.O.; Köttgen, JöR Bd. 3, S. 77; Maunz-Dürig, Randnr. 51 (Fußn. 3 auf S. 25) zu Art. 87.

der Behördenerrichtung. Der Zweck des Gesetzesvorbehalts in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegt wie erwähnt gerade darin, daß der Gesetzgeber den Aufgabenkreis einer Bundesoberbehörde festlegen und damit bestimmen soll, welche Angelegenheiten in bundeseigener Verwaltung zu erledigen sind. Dieser Zweck erfordert es, daß das Errichtungsgesetz selbst mit hinreichender Genauigkeit die künftig vom Bund wahrzunehmenden Aufgaben bezeichnet. Eine lediglich summarische Kompetenzzuweisung, die noch einer näheren Konkretisierung bedürfte, würde nicht genügen.¹⁾ Auch die Erweiterung des Aufgabenkreises einer Bundesoberbehörde durch Zuweisung neuer, bisher noch nicht vom Bund wahrgenommener Aufgaben, kann nur durch Bundesgesetz erfolgen. Das Erfordernis eines Bundesgesetzes ist nicht dadurch aufgehoben, daß keine neue Behörde geschaffen, sondern einer bereits bestehenden Bundesoberbehörde die betreffenden Aufgaben übertragen werden.

Das Gesetz, das einer Bundesoberbehörde Aufgaben zuweist, braucht sich jedoch nicht darin zu verlieren, die Ausgestaltung der Tätigkeit der Behörde bereits bis in alle Einzelheiten vorauszubestimmen. Es genügt, wenn Klarheit darüber besteht, wie weit die der Behörde übertragene Materie zu fassen ist, wie also künftig die Grenze zwischen den Verwaltungsbereichen von Bund und Ländern verläuft.

Unbedenklich ist daher eine Regelung, durch die einer Bundesoberbehörde die Durchführung von Rechtsverordnungen auf bestimmten Gebieten übertragen wird. Offen bleibt in diesem Fall nur der Inhalt der in den Rechtsverordnungen zu erlassenden und von der Bundesoberbehörde zu vollziehenden Bestimmungen. Der Aufgabenbereich der Behörde ist dagegen durch die Verweisung auf die betreffenden Rechts-

1) Dies wurde vom Bundesrat mehrfach stark betont; vgl. BTag, 3. Wahlp., Drucks. Nr. 131, S. 4, Drucks. Nr. 405, S. 5; vgl. auch Hahn, Diss., S. 90 ff.

verordnungen bereits hinreichend umrissen. Als Beispiel sei das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft erwähnt, dem nach dem Gesetz vom 9.10.1954 (BGBl. I S. 281) die Ausführung von Rechtsvorschriften auf den Gebieten der Einfuhr, der Ausfuhr und des Interzonenhandels, insbesondere über den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland obliegt (Art. 3). Darüber hinaus hat das Amt Rechtsverordnungen durchzuführen, die auf Grund des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft vom 22.12.1959 (BGBl. I S. 785) erlassen werden (Art. 10 i.d.F. des Gesetzes vom 22.12.1959, BGBl. I S. 785). Ähnlich hat die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft nach dem Gesetz vom 17.12.1951 (BGBl. I S. 967) Verordnungen durchzuführen, die die Lieferung und den Bezug landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Verkehr mit dem Ausland betreffen. Schließlich sei noch die Mühlenstelle genannt, die tätig wird zur Durchführung von Rechtsverordnungen, die der Bundesminister für Wirtschaft auf Grund §§ 3 und 4 des Getreidegesetzes in der Fassung vom 24.11.1951 (BGBl. I S. 901) erlassen kann (§ 5 Abs. 1 des Getreidegesetzes).

Außerhalb der Problematik des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegt schließlich die Erweiterung des Aufgabenkreises von Bundesoberbehörden, wenn es sich lediglich um Zuständigkeitsverschiebungen innerhalb der Bundesverwaltung handelt und nicht um eine Ausweitung des Bereichs bundeseigener Verwaltung. Insoweit ist eine Zuständigkeitszuweisung durch Rechtsverordnung zulässig. Ein gutes Beispiel bietet das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28.2.1959 (BGBl. I S. 829).

Zunächst ist in § 1 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes vorgesehen, daß dem Bundesverwaltungsamt weitere Verwaltungsaufgaben durch andere Bundesgesetze zugewiesen werden können.

In § 1 Abs. 2 Satz 2 heißt es dann:

"Ferner können Verwaltungsaufgaben des Bundes dem Bundesverwaltungsamt zur Erledigung in eigener Zuständigkeit zugewiesen werden, sofern die Übertragung auf andere Bundesbehörden durch Bundesgesetz zugelassen ist oder wird."

Hiermit ist die Übertragung von Verwaltungsaufgaben ohne formelles Bundesgesetz, aber auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung gemeint.

Abs. 3 fährt fort:

"Das Bundesverwaltungsamt erledigt als beauftragte Behörde, soweit keine andere Zuständigkeit gesetzlich festgelegt ist, Verwaltungsaufgaben des Bundes, mit deren Durchführung es vom Bundesminister des Innern oder mit seiner Zustimmung von der sachlich zuständigen obersten Bundesbehörde beauftragt wird."

Der Unterschied zwischen § 1 Abs. 2 Satz 2 und § 1 Abs. 3 liegt darin, daß es sich bei der vorgesehenen Aufgabenerweiterung im einen Fall um eine Delegation, im anderen Fall um ein Mandat handelt.¹⁾ Bei der Delegation wird die Zuständigkeit ihrer Substanz nach von einer Behörde auf eine andere übertragen, während beim Mandat die beauftragte Behörde keine neue Zuständigkeit erwirbt, sondern nur die Zuständigkeit einer anderen Behörde in bestimmten Fällen auszuüben hat.²⁾ Gegen die Aufgabenzuweisung an eine Bundesoberbehörde im Wege der Verordnung ergeben sich weder bei der Delegation noch beim Mandat verfassungsrechtliche Bedenken aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Denn es werden nicht neue Aufgaben in bundeseigene Verwaltung übernommen, sondern nur bereits bisher vom Bund wahrgenommene Aufgaben auf ein anderes Organ übertragen. An dem Bestand der Bundes- bzw. Länderzuständigkeiten wird nichts geändert.³⁾

-
- 1) Vgl. die Begründung zu dem Gesetzesentwurf, BTag, 3. Wahlp., Drucks. Nr. 405; ferner Pagel, DÖV 1960, S. 260.
 - 2) Vgl. Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 1942; Obermayer, Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, S. 625 ff.
 - 3) Wie hier Pagel, a.a.O. Der Bundesrat hatte den Gesetzesentwurf zur Errichtung des Bundesverwaltungsamtes beanstandet, weil er die Übertragung von Aufgaben auf eine Bundesoberbehörde ohne formelles Gesetz vorsehe. Vgl. BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 405, S. 5.

IV. Die bisherige Praxis

Im folgenden werden diejenigen Bundesoberbehörden zusammengefaßt, die seit der Geltung des Grundgesetzes durch Gesetz neu errichtet worden sind und ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG haben. Die nach Art. 130 GG übergeleiteten Bundesoberbehörden werden in einem besonderen Abschnitt behandelt.

Der Überblick soll zugleich durch die Herausstellung der jeweiligen Fragen von allgemeiner verfassungsrechtlicher Bedeutung das Bild von den verfassungsrechtlichen Vollmachten des Bundes verdeutlichen. Bei jeder einzelnen Behörde muß für den jeweiligen Aufgabenbereich eine entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aufgezeigt werden.

Von einer Einteilung nach den einzelnen ministeriellen Ressorts wurde abgesehen, da sie nicht von verfassungsrechtlichem Interesse und im übrigen aus dem Anhang zu ersehen ist. Die Darstellung der Bundesoberbehörden nach der zeitlichen Folge ihrer Errichtung wurde bevorzugt, da sie zeigt, in welcher Art und Weise und mit welcher Intensität sich die Bundesverwaltung im Lauf der Jahre entwickelt hat.

Ergänzend sei verwiesen auf das Verzeichnis sämtlicher Bundesbehörden in dem Handbuch "Die Bundesrepublik" (1960/61), herausgegeben von Koehler und Jansen, sowie auf die Vorbemerkungen bei den jeweiligen Kapiteln des Bundeshaushaltsplanes.

1. Die Bundesstelle für den Warenverkehr der gewerblichen Wirtschaft wurde durch Gesetz vom 29.3.1951 (BGBl. I S. 216) als eine dem Bundesminister für Wirtschaft nachgeordnete Bundesoberbehörde (§ 1) errichtet. Das Gesetz

über die Bundesstelle war bis zum 30.6.1952 befristet und wurde mehrmals verlängert. Durch das Gesetz über die Abwicklung der Bundesstelle für den Warenverkehr der gewerblichen Wirtschaft und die Errichtung eines Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft vom 9.10.1954 (BGBl. I S. 281) wurde dann die Abwicklung der Bundesstelle zum 30.6.1955 angeordnet. Die Geschäfte der Bundesstelle wurden, soweit sie nicht weggefallen waren, auf das neugeschaffene Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft übergeleitet. Auf die Ausführungen hierzu sei verwiesen (unten Nr. 11).

2. Dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen, errichtet durch Gesetz vom 31.7.1951 (BGBl. I S. 480), obliegt die Durchführung der dem Bund nach diesem Gesetz zustehenden Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Bausparkassen. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für dieses Gebiet folgt aus Art. 74 Nr. 11 GG. Nach ausdrücklicher Bestimmung in § 1 der 1. Durchführungsverordnung zu dem Errichtungsgesetz vom 13.2.1952 (BGBl. I S. 94) hat das Bundesaufsichtsamt die Stellung einer dem Bundesminister für Wirtschaft nachgeordneten Bundesoberbehörde.

In ihrer Art einmalig ist die Regelung der §§ 3 und 4 des Errichtungsgesetzes, wo für gewisse Versicherungsunternehmen ein Hin- und Herschieben zwischen Bundes- und Landesaufsicht gestattet ist. Nach § 3 Abs. 1 kann der Bundesminister für Wirtschaft die Aufsicht über private Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung auf die zuständige Landesbehörde mit Zustimmung der Landesregierung übertragen. Eine Rückübertragung durch den Bundesminister für Wirtschaft ist möglich, namentlich wenn die Unternehmen größere wirtschaftliche Bedeutung erlangt haben (§ 3 Abs. 2). Durch diese Regelung wird eine

Entlastung des Bundesaufsichtsamtes von der Beaufsichtigung auch der kleinen und kleinsten Versicherungsunternehmen ermöglich, wodurch dem Umstand Rechnung getragen ist, daß die Kapazität einer Bundesoberbehörde ohne Verwaltungsunterbau naturgemäß nicht unbegrenzt ist.¹⁾ Nach § 4 kann umgekehrt die Aufsicht über gewisse öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen auf Antrag der zuständigen Landesregierung vom Bundesaufsichtsamt übernommen werden. Die Entscheidung über die Übernahme trifft hier das Bundesaufsichtsamt selbst.

An sich ist nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur der Gesetzgeber befugt, die Zuständigkeiten von Bundesoberbehörden festzulegen und zu verändern. Man wird jedoch gegen die für das Bundesaufsichtsamt getroffene Regelung nichts einwenden können, da der Gesetzgeber nur Korrekturen an der von ihm im Grundsätzlichen festgelegten Zuständigkeitsordnung gestattet hat, die notwendig sind, um der für den Gesetzgeber nicht vorhersehbaren Entwicklung Rechnung zu tragen und die gesetzliche Regelung damit praktikabel zu machen.

3. Das Kraftfahrtbundesamt (Gesetz vom 4.8.1951, BGBl. I S. 488, geändert durch Gesetz vom 16.7.1957, BGBl. I S. 710) nimmt auf dem Gebiet des Straßenverkehrs (Art. 74 Nr. 22 GG) einen kleinen Ausschnitt von Aufgaben wahr, die sich getrennt von der sonstigen Verwaltungstätigkeit durch eine Bundesoberbehörde zentral erledigen lassen. Das Kraftfahrtbundesamt ist in erster Linie eine Sammelstelle für Nachrichten über Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugführer, insbesondere führt es die allgemein bekannte Verkehrssünderkartei ²⁾. Das Amt nimmt ferner Typprüfungen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen vor und führt statistische Arbeiten durch.

1) Vgl. hierzu Starke, DVBl. 1952, S. 104. Siehe im übrigen zu dem Bundesaufsichtsamt die Kommentierung des Bundesaufsichtsgesetzes bei Prölss, Versicherungsaufsichtsgesetz, 3. Aufl. 1961.

2) Siehe § 6a des Straßenverkehrsgesetzes; §§ 13 ff. der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung i.d.F. vom 6.12.1960 (BGBl. I S. 898).

Da die Aufgaben des Kraftfahrtbundesamtes polizeilicher Natur sind, könnte man das Amt durchaus auch als eine "Sammelstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen" im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ansehen.¹⁾

4. Das Bundesgesundheitsamt setzt die Tradition des 1876 in Berlin gegründeten Reichsgesundheitsamtes fort. Es wurde durch Gesetz vom 27.2.1952 (BGBl. I S. 121) errichtet und in § 1 des Gesetzes als selbständige Bundesoberbehörde bezeichnet. Seine Hauptaufgabe ist die Forschung auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheitspflege und damit die Vorbereitung der gesundheitspolizeilichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Nr. 19 GG). Zu diesem Zweck unterhält das Bundesgesundheitsamt drei wissenschaftliche Institute in Berlin. Es unterscheidet sich insofern nicht von den zahlreichen Forschungsanstalten des Bundes, die ohne gesetzliche Grundlage geschaffen worden sind. Der Grund für die gesetzliche Errichtung des Bundesgesundheitsamtes gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegt darin, daß dem Amt außerdem die Befugnisse und Aufgaben des ehemaligen Reichsgesundheitsamtes auf dem Gebiet des Betäubungsmittelwesens nach dem Opiumgesetz²⁾ und der sogenannten Opiumkonvention von 1931³⁾ übertragen worden sind. Diese Angelegenheiten werden von der innerhalb des Amtes gebildeten Abteilung für Rauschgiftbekämpfung mit der Bundes-Opiumstelle bearbeitet (§ 3 des Errichtungsgesetzes).

5. Das Bundesamt für Auswanderung, errichtet durch Gesetz vom 8.5.1952 (BGBl. I S. 289) als eine "dem Bundesminister des Innern nachgeordnete Bundesoberbehörde (§ 1),

1) So Drews-Wacke, S. 552.

2) Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Opiumgesetz) vom 10.12.1929, RGBl. I S. 215 - mehrfach geändert.

3) Abkommen zur Beschränkung der Herstellung und zur Regelung der Verteilung der Betäubungsmittel vom 13.7.1931, RGBl. 1933 II S. 321.

ist inzwischen wieder aufgelöst worden. Seine Aufgaben werden jetzt vom Bundesverwaltungsamt wahrgenommen ¹⁾. Die gesetzliche Errichtung des Bundesamtes für Auswanderung ist insofern von verfassungsrechtlichem Interesse, als das Bundesamt ausschließlich schlicht verwaltend tätig war. Nach § 2 des Gesetzes hatte das Bundesamt für Auswanderung alle Maßnahmen, die der Beratung von Auswanderungswilligen, der Vorbereitung der Auswanderung und der Fürsorge für die Auswanderer dienen, zu treffen. Anlässlich der Beratung des Gesetzesentwurfs im Bundesrat (56. Sitzung am 11.5.1951, Sten.Prot. S. 328 C) wurde vom Berichterstatter Dr. Klein ausdrücklich klar gestellt, daß das Bundesamt keine Exekutivbefugnisse habe, sondern nur eine beratende Tätigkeit ausübe. Trotzdem wurden die Grundlagen der Errichtung in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 73 Nr. 1 GG gesehen.²⁾ Demnach wurde schon damals anerkannt, daß auch Bundesoberbehörden, die nur schlicht verwaltend tätig sind, unter Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG fallen können.

6. Das Bundesausgleichsamt wurde gemäß § 307 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG) vom 14.8.1952 (BGBl. I S. 446) als selbständige Bundesoberbehörde errichtet. Seine Aufgaben betreffen in der Hauptsache die Verwendung der Mittel des Ausgleichsfonds für die verschiedenen Ausgleichsleistungen. Außer dem Bundesausgleichsamt bestehen auf Landesebene Ausgleichsämt^{er} und Landesausgleichsämt^{er} (§ 306 LAG).

Das Bundesausgleichsamt weist gegenüber den übrigen Bundesoberbehörden starke Eigenheiten auf. Der Präsident des Bundesausgleichsamtes nimmt nach Maßgabe des Art. 120 a GG die Befugnisse wahr, die nach Art. 85 GG sonst der Bundesregierung oder den zuständigen obersten Bun-

1) Siehe §§ 2 und 9 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28.12.1959, BGBl. I S. 829.
2) Vgl. auch die Begründung des Entwurfs in: BRat, Drucks. Nr. 374/51, S. 1.

desbehörden zustehen (Art. 120 a GG, § 319 Abs. 2 LAG). Maunz ¹⁾ und Schlochauer ²⁾ schließen daraus, daß das Bundesausgleichsamt entgegen dem Wortlaut des Gesetzes keine Bundesoberbehörde im eigentlichen Sinne sei, sondern eine Mittelstellung zwischen "weisungsberechtigter Bundeszentralstelle im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG" ("bzw. oberster Bundesbehörde" ³⁾) und nicht weisungsberechtigter Bundesoberbehörde innehave. Diese Betrachtungen wirken nicht überzeugend. Irrig ist die Annahme, daß die Zentralstellen des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG mit Weisungsrechten gegenüber Landesbehörden ausgestattete Behörden seien und deshalb einen eigenen Typ im Verhältnis zu den Bundesoberbehörden darstellten. Weisungsrechte gegenüber Landesbehörden hat nach Art. 84 und 85 GG nur die Bundesregierung. Die Weisungsrechte, die dem Bundeskriminalamt beigelegt worden sind, finden in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 keine Stützen und können allenfalls aus Art. 73 Nr. 10 GG gerechtfertigt werden.⁴⁾ Der Unterschied des Bundesausgleichsamtes zu den obersten Bundesbehörden ist deutlich. Nach § 312 Abs. 3 LAG ⁵⁾ unterliegt das Bundesausgleichsamt der Dienstaufsicht des Bundesministers für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, der sie im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen ausübt. Die Bundesregierung kann nach § 318 LAG Richtlinien für die Verwaltung und Verwendung der Mittel des Ausgleichsfonds erlassen. Ein Kontrollausschuß aus Mitgliedern des Bundestages und aus Landervertretern überwacht die Verwaltung des Ausgleichsfonds und hat weitgehende Zustimmungsrechte (§§ 313, 320 LAG). Dies sind zwar einmalige und

1) Lehrbuch, 10. Aufl., S. 209.

2) Öffentliches Recht, S. 93.

3) Maunz, a.a.O.

4) Vgl. die Ausführungen zu den Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, unten S. 85 ff.

5) Fassung gemäß dem 10. Änderungsgesetz zum LAG v. 24.7.1959, BGBl. I S. 526.

ungewöhnliche Regelungen, sie zeigen aber, daß das Bundesausgleichsamt mit dem Typ der unabhängigen, von Weisungen freien obersten Bundesbehörde nicht viel gemeinsam hat. Das Amt ist trotz seiner Besonderheiten unter die Bundesoberbehörden einzureihen.¹⁾

7. Die Anstalt Deutscher Wetterdienst wurde durch Gesetz vom 11.11.1952 (BGBl. I S. 738) ²⁾ als nichtrechtsfähige Anstalt errichtet und hat die Stellung einer dem Bundesminister für Verkehr nachgeordneten Behörde.³⁾ Allgemein wird sie daher als Bundesoberbehörde behandelt. Die Aufgaben der Anstalt liegen in der Leitung und Verwaltung des gesamten meteorologischen Dienstes in der Bundesrepublik und in Berlin. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hierfür ergibt sich aus Art. 74 Nr. 21 GG.

Der Anstalt sind sämtliche Wetterdienststellen im ganzen Bundesgebiet eingegliedert. Man kann die Anstalt Deutscher Wetterdienst daher schwerlich als eine Bundesoberbehörde ohne Verwaltungsunterbau ansehen. Da der Bundesrat jedoch dem Errichtungsgesetz zugestimmt hat, wenn auch aus Gründen des Art. 134 Abs. 4 GG, ist die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung eines Netzes bundeseigener Mittel- und Unterbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG erfüllt. Auch das Vorliegen einer "neuen Aufgabe" und eines "dringenden Bedarfs" wird man als gegeben annehmen dürfen. Eine eingehendere Prüfung dieser Voraussetzungen ist hier nicht möglich.

Nicht zugestimmt werden kann jedenfalls Köttgen (JÖR Bd. 3, S. 137), der die Anstalt deswegen, weil sie ausschließlich nichthoheitlich tätig sei, von den Regeln

1) Vgl. auch Köttgen, JÖR Bd. 3, S. 128.

2) Ergänzt durch Gesetz vom 8.8.1955 (BGBl. I S. 506) und Gesetz vom 23.12.1959 (BGBl. I S. 796).

3) Vgl. die Begründung zu § 7 des Gesetzesentwurfs, BTag, 1. WP, Drucks. Nr. 3505.

des Art. 87 GG ausnehmen will. Die verfassungsrechtlich klarste Lösung wäre es, die Zuständigkeit des Bundes für den Wetterdienst im Wege der Verfassungsergänzung im Grundgesetz eigens festzulegen, ähnlich wie es bei der Verwaltung des Luftverkehrs geschehen ist.

8. Die Bundesanstalt für Flugsicherung (Gesetz vom 23.3. 1953, BGBl. I S. 70) ist wie die Anstalt Deutscher Wetterdienst, mit der sie gewisse Ähnlichkeiten aufweist, eine nichtrechtsfähige Anstalt. Gestützt wurde das Errichtungsgesetz auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 und Art. 73 Nr. 6 GG.¹⁾

Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die darin lagen, daß die Bundesanstalt über einen ausgedehnten Verwaltungsunterbau in der Form von Flugsicherungsleitstellen, Flugsicherungsstellen und weiteren Betriebsstellen (§ 1 Abs. 2) verfügt und daher die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG hätten erfüllt sein müssen, sind nach Einfügung des Art. 87 d in das Grundgesetz ²⁾ beseitigt. Die Luftverkehrsverwaltung ist nunmehr dem Bund ausdrücklich zugewiesen. Damit ist auch ein bundeseigener Verwaltungsunterbau verfassungsrechtlich gedeckt.

9. Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften, errichtet durch §§ 8 ff. des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 9.6.1953 (BGBl. I S. 377) ³⁾ ist ein Beispiel eines Kollegiums, dem Behörden-eigenschaft zukommt ⁴⁾. Die Bundesprüfstelle besteht aus einem vom Bundesminister des Innern ernannten Vorsitzenden, je einem von jeder Landesregierung zu ernennenden Beisitzer und weiteren vom Bundesminister des

1) Begründung zu dem Gesetzesentwurf, BTag, 1. WP, Drucks. Nr. 3696, S. 6.

2) Gesetz vom 6.2.1961 (BGBl. I S. 65).

3) Neufassung des Gesetzes vom 29.4.1961 (BGBl. I S. 497).

4) Vgl. hierzu Bachof, AöR Bd. 83, S. 243.

Innern zu ernennenden Beisitzern aus allen beteiligten Kreisen (§ 9). Daß ihr die Eigenschaft einer Bundesoberbehörde zukommt, obwohl sie im Gesetz nicht als solche bezeichnet ist, ist unbestritten ¹⁾. Das Kollegium, dessen Mitglieder bei ihrer Spruchstätigkeit nicht an Weisungen gebunden sind (§ 10), entscheidet auf Antrag nach Durchführung eines Prüfungsverfahrens über die Aufnahme einer Schrift in die Liste der jugendgefährdenden Schriften. Nach Aufnahme in die Liste ist die Überlassung der Schrift an Jugendliche unter 18 Jahren verboten, Verbreitung und Reklame unterliegen Beschränkungen. Zur Begründung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes können Art. 74 Nr. 7 (öffentliche Fürsorge) und Art. 74 Nr. 11 GG (Gewerberecht), am Rande auch Art. 75 Nr. 2 GG (Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse) herangezogen werden. ²⁾

10. Der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse nach §§ 32 ff. (37) des Gesetzes vom 24.8.1953 zur Ausführung des Abkommens vom 27.2.1953 über deutsche Auslandsschulden (BGBl. 1953 I S. 1003). Die Aufgaben des Bundesbeauftragten liegen auf dem Gebiet der Kriegsschäden und der Wiedergutmachung (Art. 74 Nr. 9 GG), ähnlich wie die des Bundesamtes für äussere Restitution (unten Nr. 13) und des Bundesamtes für die Prüfung ausländischer Rückgabe- und Wiederherstellungsansprüche (unten Nr. 14).
 11. Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft wurde durch Gesetz vom 9.10.1954 (BGBl. I S. 281) ³⁾ als eine "nachgeordnete Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wirtschaft" errichtet (Art. 2). Auf das
-
- 1) So ausdrücklich die Begründung zu § 8 des Gesetzesentwurfs, BTag, 1. WP, Drucks. Nr. 1101, S. 14: "Die Bundesprüfstelle ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Sinne des Art. 87 Abs. 3 GG". Vgl. auch Bachof, a.a.O.
 - 2) Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs, a.a.O.
 - 3) "Gesetz über die Abwicklung der Bundesstelle für den Warenverkehr der gewerblichen Wirtschaft und die Errichtung eines Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft."

Bundesamt wurden die verbliebenen Aufgaben der abgewickelten Bundesstelle für den Warenverkehr der gewerblichen Wirtschaft (oben Nr. 1) übergeleitet.

Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft ist ein Instrument der Wirtschaftsverwaltung (Art. 74 Nr. 11 GG - für den Warenverkehr auch Art. 73 Nr. 5 GG). Nach Art. 3 des Gesetzes obliegt dem Bundesamt die Ausführung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Einfuhr, der Ausfuhr und des Interzonenhandels. Art. 10¹⁾ überträgt dem Bundesamt die Durchführung von Rechtsverordnungen, die auf Grund des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft vom 22.12.1959 (BGBl. I S. 785) erlassen werden. Die Durchführung der Rechtsvorschriften nach Art. 3 und 10 obliegt dem Bundesamt nur, soweit es in den Vorschriften vorgesehen und eine zentrale Bearbeitung erforderlich ist.

Auch durch verschiedene andere Gesetze sind dem Bundesamt Verwaltungsaufgaben übertragen worden, so z.B. durch das Atomgesetz vom 23.12.1959 (BGBl. I S. 814, §§ 22 und 46) die Entscheidung über Anträge auf Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen und radioaktiven Stoffen sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen dieses Gesetz.²⁾

Schließlich hat der Bundesminister für Wirtschaft ohne gesetzliche Grundlage mannigfache Aufgaben der schlichten Verwaltung auf das Bundesamt übertragen,³⁾ z.B. auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe. Ähnlich wie beim Bundesverwaltungsamt wurde hierdurch das Ziel verfolgt, das Ministerium von Aufgaben nichtministeriellen

-
- 1) Neufassung durch § 7 des Gesetzes vom 22.12.1959 (BGBl. I S. 785).
 - 2) Weitere Angaben über das Bundesamt bei Medicus, in: Das Deutsche Bundesrecht, III G 21, Einführung III.
 - 3) Einzelheiten bei Medicus, a.a.O.

Charakters zu entlasten.¹⁾ Während jedoch das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28. 12.1959 (BGBl. I S. 829) schon einen Schritt weitergeht und eine auftragsweise Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf das Amt ausdrücklich vorsieht (§ 1 Abs. 3), ist eine ähnliche Bestimmung in dem Gesetz über das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft noch nicht enthalten.

12. Das Luftfahrt-Bundesamt (Gesetz vom 30.11.1954, BGBl. I S. 354) entspricht, wie schon der Name zeigt, auf seinem Gebiet dem Kraftfahrt-Bundesamt. Es ist Nachrichtensammel- und Auskunftsstelle über Luftfahrer und Luftfahrtgerät. Insoweit kann es als eine Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 angesehen werden,²⁾ ähnlich dem Kraftfahrt-Bundesamt. Das Luftfahrt-Bundesamt ist weiter tätig im Zulassungswesen für die Luftfahrt, führt die Luftfahrzeugrolle usw. und hat die Leitung des Such- und Rettungsdienstes für Luftfahrzeuge sowie der Untersuchung von Flugunfällen der zivilen Luftfahrt. Da zur Zeit der Errichtung des Amtes Art. 87 d noch nicht in das Grundgesetz eingefügt war, mußte die Verwaltungskompetenz des Bundes aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 6 GG hergeleitet werden.

13. Das Bundesamt für äußere Restitution ist für Angelegenheiten der Wiedergutmachung zuständig (Art. 74 Nr. 9GG). Es hat unter gewissen Voraussetzungen nach Schmucksachen, Silberwaren und antiken Möbeln sowie Kulturgütern zu forschen, sie zu erfassen und zu restituieren oder eine Entschädigung für ihren Verlust zu leisten, sofern diese

1) Vgl. hierzu Medicus, a.a.O., sowie in: DVBl. 1954, S. 799 ff.

2) So Drews-Wacke, S. 555.

Gegenstände während der Besetzung eines Gebietes von den Truppen oder Behörden Deutschlands oder seiner Verbündeten zwangsweise entfernt worden waren. Das Amt wurde gemäß § 1 des Anhangs zum V. Teil des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen - Überleitungsvertrag - (in der gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung - BGBl. 1955 II S. 301 und 405) in Verbindung mit Art. I Abs. I des V. Teils des Vertrags als Bundesoberbehörde errichtet.¹⁾ Bundestag und Bundesrat haben dem Überleitungsvertrag durch Gesetz vom 24.3.1955 (BGBl. I S. 213) zugestimmt, so daß die Behörde gesetzlich errichtet ist.

14. Für das Bundesamt für die Prüfung ausländischer Rückgabe- und Wiederherstellungsansprüche gemäß § 1 des Anhangs zum Zehnten Teil des Überleitungsvertrages (BGBl. 1955 II S. 454) gilt verfassungsrechtlich das gleiche wie für das Bundesamt für äußere Restitution. Das Bundesamt ist zuständig für die Bearbeitung von Rückgabe- und Wiederherstellungsansprüchen nach Art. 1 des Zehnten Teils des Überleitungsvertrages.
15. Das Bundesversicherungsamt (Gesetz vom 9.5.1956, BGBl. I S. 415) wurde als selbständige Bundesoberbehörde zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Sozialversicherung (Art. 74 Nr. 12 GG) errichtet (§ 1 Abs. 1). Es führt die Aufsicht über diejenigen Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, die daher nach Art. 87 Abs. 2 GG als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden (§ 2

1) Siehe die Bekanntmachung zum V. Teil des Überleitungsvertrages vom 8.6.1955, BGBl. II S. 700.

Abs. 1). Die Aufsicht über die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger obliegt den zuständigen Länderbehörden (§ 3 Abs. 1). Auch die sonstigen Aufgaben des ehemaligen Reichsversicherungsamtes sind dem Bundesversicherungsamt nur insoweit übertragen worden, als sie sich auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger beziehen.

16. Das Bundeskartellamt wurde durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 (BGBl. I S. 1081) als selbständige Bundesoberbehörde errichtet (§§ 48 ff.). Seine Tätigkeit auf Grund des genannten Gesetzes kann als wirtschaftspolitische Kontrollfunktion ¹⁾ gekennzeichnet werden. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes folgt aus Art. 74 Nr. 11 und 16 GG.

17. Das Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz, als Bundesoberbehörde errichtet durch Gesetz (mit Zustimmung des Bundesrats) vom 5.12.1958 (BGBl. I S. 893) findet seine verfassungsrechtliche Grundlage sowohl in Art. 87 b Abs. 2 Satz 1 GG als auch in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 1 GG. ²⁾

In dem Errichtungsgesetz wurden dem Bundesamt zur Hauptsache die Aufgaben der bis dahin bestehenden, durch Erlass geschaffenen Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz ³⁾ übertragen. Der letztgenannten Stelle waren die Bundesanstalt für zivilen Luftschutz ⁴⁾ und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk ⁵⁾ unterstellt. Von den Aufgaben des Technischen Hilfswerks wurde dem Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz allerdings nur die Leistung technischer Dienste im zivilen Luftschutz

1) Vgl. Drews-Wacke, S. 556.

2) Zu der Möglichkeit, auf den Gebieten des Art. 87 b Abs. 2 Satz 1 auch Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 zu errichten: Schäfer, DÖV 1958, S. 248; Jess in Bonner Kommentar, Erl. II 3 b zu Art. 87 b; Roemer, JZ 1956, S. 193 ff. (198).

3) Erlass des BMI vom 6.7.1957, GMBL. S. 242.

4) Errichtet durch Erlass des BMI vom 11.12.1953, GMBL. S. 577.

5) Errichtet durch Erlass des BMI vom 25.8.1953, GMBL. S. 507.

übertragen (§ 2 f.). Für die übrigen Aufgaben des technischen Hilfswerks (Katastrophenschutz, technische Hilfe bei Notständen) ist nämlich bis jetzt eine allgemeine Kompetenz des Bundes durch das Grundgesetz nicht begründet.¹⁾

Die Errichtung des Bundesamtes wurde von der Bundesregierung damit begründet, daß der fortschreitende Ausbau des zivilen Bevölkerungsschutzes für den Bund weitere Aufgaben vorwiegend hoheitlicher Art mit sich bringen werde, so daß die Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz die ihr zugedachten Aufgaben in Zukunft nur als Bundesoberbehörde erfüllen könne.²⁾ In dieser Begründung kommt die irrige Auffassung zum Ausdruck, daß Bundesdienststellen, die lediglich schlicht verwaltend tätig seien, nicht den Charakter von Bundesoberbehörden hätten und daher auch nicht den Regeln des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG folgten.³⁾

18. Das Bundesverwaltungsamt (Gesetz vom 28.12.1959, BGBl. I S. 829).

Der Zweck der Errichtung des Bundesverwaltungsamtes bestand darin, das Bundesministerium des Innern, gegebenenfalls auch andere oberste Bundesbehörden von Verwaltungsaufgaben zu entlasten, die ihrer Natur nach nicht von einer obersten Bundesbehörde erledigt werden müssen. Durch die Vereinigung bereits bestehender Dienststellen im Bundesverwaltungsamt sollte die Verwaltung vereinfacht und verbilligt werden.⁴⁾ Durch sein gegenständlich unbegrenztes Betätigungsfeld unterscheidet sich das Bundesverwaltungsamt von den übrigen Bundesoberbehörden.

Den Schwerpunkt der Tätigkeit des Amtes bilden die Aufgaben, die bis zu seiner Errichtung von der im Jahre 1955 mit dem gleichen verwaltungspolitischen Ziel ge-

1) Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats zu dem Gesetzesentwurf, BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 131, S. 4.

2) Vgl. die Begründung zu dem Entwurf, a.a.O.

3) Siehe auch unten, S. 115.

4) Vgl. die Begründung zu dem Gesetzesentwurf, BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 405, S. 3; ferner den Bericht von Pagel über das Bundesverwaltungsamt in: DÖV 1960, S. 259 f.

geschaffenen Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern (BVBMI)¹⁾ wahrgenommen wurden. Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der BVBMI bestanden Bedenken, da sie durch einen Erlaß des Bundesministers des Innern errichtet worden war.²⁾ In der BVBMI waren die Bundesausgleichsstelle bei dem Bundesministerium des Innern, die Bundesstelle für die Entschädigung der Bediensteten jüdischer Gemeinden, die Bundesstelle für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, sowie das Ausländerzentralregister zusammengefaßt. Die Aufgaben dieser ehemals unselbständigen Dienststellen des Bundesministeriums des Innern sind nunmehr in §§ 3 - 6 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes aufgeführt. Nach § 2 sind auf das Bundesverwaltungsamt auch die Aufgaben des ehemaligen Bundesamtes für Auswanderung übergegangen, das im Jahre 1952 als Bundesoberbehörde errichtet worden war (oben Nr. 5) und später der BVBMI verwaltungsmäßig angegliedert wurde.

Außer den im Gesetz selbst vorgesehenen Zuständigkeiten erledigt das Bundesverwaltungsamt die verschiedensten Aufgaben, deren Übertragung auf das Amt durch § 1 Abs. 2 und 3 ermöglicht wurde. Hierbei wird das Amt nicht nur in eigener Zuständigkeit tätig, sondern auch als beauftragte Behörde des Bundesministeriums des Innern und anderer Bundesministerien (§ 1 Abs. 3).³⁾

19. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wurde gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen vom 10.7. 1961 - KWG - (BGBl. I S. 881) als selbständige Bundesoberbehörde errichtet. Das Bundesaufsichtsamt übt die Aufsicht über die Kreditinstitute nach den Vorschriften des KWG aus (§ 6 Abs. 1 KWG). Es arbeitet nach Maßgabe des KWG mit der Deutschen Bundesbank zusammen (§ 7 Abs. 1 KWG). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Kreditwesen folgt aus Art. 74 Nr. 11 GG.

1) Erlaß des BMI vom 10.11.1955, GMBI. S. 452.

2) Vgl. Pagel, S. 259. Siehe auch oben, S. 40, Fußn. 2.

3) Zu der Aufgabenübertragung auf das Bundesverwaltungsamt nach § 1 des Gesetzes siehe auch oben, S. 66ff.

Bis zum Erlaß des Kreditwesengesetzes wurde die Bankenaufsicht von den Ländern durchgeführt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der Bundesrat der Inanspruchnahme dieser Verwaltungskompetenz durch den Bund widersprach.¹⁾ Nach Verabschiedung des KWG strengten mehrere Länder ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht an mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes festzustellen. Durch das schon oft erwähnte Urteil vom 24.7.1962²⁾ hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß das KWG mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Abgesehen von den in dem Urteil behandelten grundsätzlichen Fragen zu dem Wesen der Bundesoberbehörde und den Voraussetzungen ihrer Errichtung ist die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank bei der Bankenaufsicht von speziellem Interesse. Ohne diese Mitwirkung wäre es dem Bundesaufsichtsamt als selbständiger Bundesoberbehörde nicht möglich, die Aufsicht über nahezu 13.000 Kreditinstitute zu führen. Die so erzielte "Hebung der Verwaltungskraft der Oberbehörde"³⁾ ist jedoch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unbedenklich, da die der Bundesbank zugewiesenen Zuständigkeiten durch Art. 88 GG gedeckt sind. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus, der Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde schließe nicht aus, daß eine Bundesoberbehörde errichtet werde, die ihre Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit einer bereits bestehenden Bundesoberbehörde oder bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts oder in Anlehnung an eine solche auf der Ebene der Gleichordnung erfüllen könne. In diesem Fall bestehe nicht die Gefahr der Verdrängung einer bestehenden Verwaltungszuständigkeit der Länder.⁴⁾

1) Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats zu dem Gesetzesentwurf, BTag, 3. WP, Drucks. Nr. 1114, S. 49 ff.; 171. Sitzung des BRats, Sten.Prot. S. 514 ff.

2) BVerfGE 14, 197 ff.

3) Köttgen, JöR Bd. 11, S. 262.

4) BVerfGE 14, S. 211.

Dritter Abschnitt

Die Errichtung von Bundesoberbehörden außerhalb des
Rahmens von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

I. Unterschiede gegenüber der Errichtung nach
Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

In Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG und den übrigen Verfassungsbestimmungen, in denen die bundeseigene Verwaltung für bestimmte Sachbereiche vorgesehen ist, sind dem Bund keinerlei organisatorische Schranken auferlegt. Die organisatorischen Komponenten in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG haben den Sinn, die dem Bund dort eingeräumten Kompetenzen zu beschränken und Sicherungen gegen eine uferlose Ausweitung der Bundesverwaltung zu bilden. In Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG wären diese Sicherungen sinnlos, da die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zwingend vorgeschrieben ist.

Daraus ergibt sich, daß auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG ohne weiteres auch Bundesoberbehörden mit Verwaltungsunterbau errichtet werden können und der bundesstaatlich motivierte Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hier nicht Platz greift. Die Errichtung von Bundesoberbehörden ist daher auch durch einen Akt der Organisationsgewalt der Bundesregierung oder einzelner Bundesminister möglich, sofern eine Materie gesetzessfrei verwaltet werden kann.¹⁾

Eine spezielle Regelung trifft Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach durch Bundesgesetz Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von

1) Vgl. Köttgen, VVDStRL Bd. 16, S. 164, JöR Bd. 11, S. 270; Maunz-Dürig, Randnr. 24 und 25 zu Art. 87.

Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für Kriminalpolizei eingerichtet werden können. Der Gesetzesvorbehalt beruht hier ebenso wie in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf bundesstaatlichen Erwägungen.¹⁾

II. Die bisherige Praxis

An erster Stelle sind die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 vorgesehenen Zentralstellen zu nennen:

1. Das Bundesamt für Verfassungsschutz, das durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.9.1950 (BGBl. I S. 682) als Bundesoberbehörde (§ 2 Abs. 1) errichtet worden ist. Aufgabe des Amtes ist nach § 3 Abs. 1 die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über verfassungsfeindliche Bestrebungen. Wie in § 3 Abs. 2 ausdrücklich festgehalten wurde, ist das Amt keine polizeiliche Vollzugsbehörde. Das Amt stellt sein Material den Vollzugsbehörden des Bundes und der Länder zur Verfügung. Der Gesetzgeber hat sich damit streng an den Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gehalten, der nur eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes zulässt.
2. Das Bundeskriminalamt, das durch das Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 8.3. 1951 (BGBl. I S. 165) errichtet worden und ebenso wie das Bundesamt für Verfassungsschutz in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 und Art. 73 Nr. 10 GG verfassungsrechtlich verankert ist.

Seine Aufgabe ist die Bekämpfung des gemeinen Verbrechers, soweit er sich über das Gebiet eines Landes hinaus betätigt oder voraussichtlich betätigen wird

1) Vgl. Maunz-Dürig, Randnr. 32 zu Art. 87.

(§ 1). Zu diesem Zweck hat das Amt in erster Linie Nachrichten und Unterlagen zu sammeln und auszuwerten, die Behörden der Länder zu unterrichten und nachrichten- und erkennungsdienstliche sowie kriminaltechnische Einrichtungen zu unterhalten (§ 2).

Verfassungsrechtlich problematisch ist § 4 Abs. 2, wonach das Bundeskriminalamt eine strafbare Handlung selbst verfolgt, wenn zuständige Landesbehörden darum ersuchen oder der Bundesminister des Innern es aus schwerwiegenden Gründen anordnet. In diesem Fall kann das Bundeskriminalamt den zuständigen Landeskriminalämtern Weisungen für die Zusammenarbeit geben (§ 4 Abs. 4).

Aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich nichts für die Zulässigkeit dieser Vollzugs- und Weisungsbefugnisse.¹⁾ Zwar fehlt hinsichtlich der Zentralstelle für Kriminalpolizei, anders als beim Verfassungsschutz, die Beschränkung auf die Sammlung von Unterlagen. Dennoch läßt der Begriff der Zentralstelle offen, ob es sich um eine Vollzugsbehörde oder eine reine Nachrichtensammel- und Beratungsstelle handeln soll. Vor allem aber wäre es nicht überzeugend, wenn man wie Maunz²⁾ aus dem Begriff der Zentralstelle als solchem folgern wollte, daß ihr Zweck auf die Koordinierung von Bundes- und Landesverwaltung gerichtet sei und sich aus diesem Koordinierungszweck auch Weisungsrechte gegenüber den Landesbehörden rechtfertigen ließen. Der Begriff der Zentralstelle besagt nicht mehr, als daß es sich um eine zentrale Verwaltungsstelle ohne Unterbau handelt. In Art. 73 Nr. 10 GG ist der Begriff der Zentralstelle überdies vermieden und nur von der Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes die Rede, womit aber nichts an-

1) Vgl. die Ausführungen Dr. Speckers in der 24. Sitzung des Bundesrates vom 16. Juni 1950, Sten.Prot. S. 416 D und Dr. Ankermüllers in der 39. Sitzung des Bundesrats vom 10.11.1950, Sten.Prot. S. 742 A.

2) Maunz-Dürig, Randnr. 34 und 50 zu Art. 87.

deres gemeint ist als die Zentralstelle für Kriminalpolizei. Auch der Bundesgesetzgeber hat die Aufgabe der Koordinierung von Bundes- und Landesverwaltung offensichtlich nicht mit dem Begriff der Zentralstelle in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 in Zusammenhang gebracht. Denn auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes wurden die Weisungsbefugnisse für die Zusammenarbeit nach dem Gesetz vom 27.9.1950 nicht dem Bundesamt für Verfassungsschutz übertragen, wie Maunz irrigerweise annimmt ¹⁾, sondern der Bundesregierung (§ 5 Abs. 1) und dem Bundesminister des Innern (§ 5 Abs. 2). Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Verfassungsschutzämter der Länder stehen sich als gleichgeordnet gegenüber mit der Pflicht zur gegenseitigen Unterrichtung (§ 4).

Es ist daher verfehlt, die Zentralstellen des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG als einen eigenen organisatorischen Typus neben den Bundesoberbehörden anzusehen, der sich von den Bundesoberbehörden durch die auf dem Koordinationszweck beruhenden Weisungsrechte gegenüber Landesbehörden abhebt.²⁾

Die Vollzugs- und Weisungsbefugnisse des Bundeskriminalamtes lassen sich nur aus Art. 73 Nr. 10 GG rechtfertigen. Schon der in Art. 73 Nr. 10 GG verwendete Begriff "Bundeskriminalpolizeiamt" spricht dafür, daß hier an ein eigenes Ausführungsorgan des Bundes gedacht ist. Denn mit einem Reichs- bzw. Bundeskriminalpolizeiamt sind in der herkömmlichen Vorstellung Exekutivbefugnisse verbunden.³⁾ Wenn weiterhin dem Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei gegeben ist, so heißt dies begrifflich, daß jeder der an der Zusammenarbeit Betei-

1) Maunz-Dürig, Randnr. 34 zu Art. 87.

2) So Maunz in Maunz-Dürig, Randnr. 34 und 50 zu Art. 87, sowie Staatsrecht, 10. Aufl., S. 209; ebenso Schlochauer, S. 92.

3) Vgl. Kern, DVBl. 1950, S. 260; Maunz-Dürig, Randnr. 14 und 37 zu Art. 87.

lichten auch Exekutivbefugnisse innehat.¹⁾ Wieweit die Befugnisse des Bundes gehen sollen, läßt das Grundgesetz offen. Dadurch, daß das Bundeskriminalamt nur Verbrecher verfolgt, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus betätigen, ist eine bundesstaatlich ausgewogene Zuständigkeitsabgrenzung erreicht.

Die Weisungsbefugnisse des Bundeskriminalamtes für die Zusammenarbeit begegnen deshalb Bedenken, weil im Normalfall des Art. 84 Abs. 5 GG nur der Bundesregierung die Befugnis zur Erteilung von Weisungen verliehen werden kann und diese Weisungen in der Regel an die obersten Landesbehörden zu richten sind. Der Unterschied zwischen der "koordinierten Aufgabenerfüllung" in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, von der Art. 84 GG ausgeht, ist indes nicht zu übersehen. Wenn der Bund das Recht hat, die von dem Normalfall des Art. 84 GG abweichende "Zusammenarbeit" des Bundes und der Länder gesetzlich zu regeln, so wird man auch ein Weisungsrecht des Bundeskriminalamts entgegen der Regel des Art. 84 Abs. 5 GG für zulässig halten dürfen.²⁾

Folgende Bundesoberbehörden sind auf den Gebieten bundes-eigener Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 87 b, 87 d, 89 und 108 GG neu errichtet worden:

3. Die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, für die sich die Verwaltungszuständigkeit des Bundes aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 und Art. 108 Abs. 1 GG ergibt. Sie wurde durch Gesetz vom 8.8.1951 (BGBl. I S. 491) zur Verwaltung des Branntweinmonopols im Bundesgebiet errichtet. Nach § 1 des genannten Gesetzes finden auf die Bundesmonopolver-

1) Wie hier Ritter von Lex in der 39. Sitzung des Bundesrats vom 10.11.1950, Sten.Prot. S. 742 C.
2) Ähnlich wie hier: Schneider, AöR Bd. 83, S. 8; Köttgen, JÖR Bd. 3, S. 98.

waltung die Vorschriften des Gesetzes über das Branntweinmonopol vom 8.4.1922 (RGBl. I S. 405) - BranntwMonG - Anwendung. Gegenstand des Branntweinmonopols sind nach näherer Bestimmung des BranntwMonG die Herstellung von Branntwein, die Übernahme des im Monopolgebiet von den Brennereien hergestellten Branntweins, die Einfuhr, Reinigung und Verwertung von Branntwein und der Handel mit Branntwein. Die Bundesmonopolverwaltung besteht aus dem Bundesmonopolamt (§ 8 BranntwMonG) und der ihm unterstellten Verwertungsstelle (§ 9 BranntwMonG). Das Bundesmonopolamt hat den Charakter einer Bundesoberbehörde. Die Verwertungsstelle führt die kaufmännischen Geschäfte der Monopolverwaltung.

4. Das Bundesoberseeamt, das unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 86 GG durch eine Verwaltungsanordnung der Bundesregierung vom 28.11.1950 (BGBl. I S. 768) errichtet wurde. Der Grund für die Errichtung durch einen Akt der Organisationsgewalt lag darin, daß zuvor schon durch das auf Grund Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG ergangene Gesetz über Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vom 22.11.1950 (BGBl. I S. 767, § 1 Abs. 2) dem Bund auf dem Gebiet der Seeschifffahrt die Aufgaben übertragen worden waren, die dem Reich vor dem 8. Mai 1945 oblagen. Zu diesen Aufgaben des Reichs gehörte auch die Untersuchung von Seeunfällen nach dem Gesetz vom 28.9.1935 (RGBl. I S. 1183). Das Bundesoberseeamt führt die Aufgaben des ehemaligen Reichsoberseeamtes nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen durch (§ 1 Abs. 2 der Verwaltungsanordnung). Dementsprechend wurde hinsichtlich der Organisation des Bundesoberseeamtes auf die Bestimmungen über das Reichsoberseeamt in § 11 des Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen verwiesen (§ 1 Abs. 1 der Verwaltungsanordnung). In § 2 der Verwaltungsanordnung ist das Bundesoberseeamt als Bundesoberbehörde gekennzeichnet.

5. Das Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn (§ 34 des Bundesbahngesetzes vom 13.12.1951, BGBl. I S. 955) prüft die Wirtschafts- und Rechnungsführung der Deutschen Bundesbahn. Mit den sonstigen Bundesoberbehörden ist es auf Grund seiner Besonderheit schlecht vergleichbar. In seiner Prüfungstätigkeit ist das Amt unabhängig und weder an Weisungen der Bundesregierung oder eines einzelnen Bundesministers noch an solche des Verwaltungsrates oder des Vorstandes der Bundesbahn gebunden (§ 34 Abs. 2). Als oberste Bundesbehörde ähnlich dem Rechnungshof wird man das Amt dennoch nicht ansehen können. Einerseits untersteht es organisatorisch und personell dem Bundesminister für Verkehr, Andererseits kann der Bundesrechnungshof Richtlinien für die Prüfungen aufstellen, an Prüfungen teilnehmen und in geeigneten Fällen auch selbst prüfen.¹⁾ Das Hauptprüfungsamt trägt daher eher den Charakter einer Bundesoberbehörde, wenn man es überhaupt den übrigen zentralen Bundesbehörden an die Seite stellen will.²⁾

Im Bereich der Wehrverwaltung (Art. 87 b GG) bestehen mehrere Bundesoberbehörden:

6. Das Bundeswehrrersatzamt (§ 14 Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes in der Fassung vom 14.1.1961, BGBl. I S. 30) ist ein Beispiel einer Bundesoberbehörde mit eigenem Verwaltungsunterbau. Dem Bundeswehrrersatzamt unterstehen als Bundesmittelbehörden die Bereichs- und Bezirkswehrrersatzämter und als Bundesunterbehörden die Kreiswehrrersatzämter.

-
- 1) Vgl. die Bestimmungen über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens Deutsche Bundesbahn vom 7.6.1951, GMBI. S. 179, in Verbindung mit § 4 Abs. 3 des Gesetzes über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27.11.1950, BGBl. I S. 765.
- 2) Unter die Bundesoberbehörden wird es eingereiht von: Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 24, Fußn. 25; Maunz in Maunz-Dürig, Randnr. 55 zu Art. 87.

7. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung wurde durch Erlaß des Bundesministers für Verteidigung vom 25.9.1958 (VMBL. 1958, S. 591) mit Wirkung vom 1. Oktober 1958 aus dem Bundesministerium für Verteidigung ausgegliedert und als diesem unmittelbar nachgeordnete zentrale Dienststelle errichtet. Dem Bundesamt obliegt die technische Entwicklung einschließlich der Erprobung sowie die zentrale Beschaffung des Materials für die Bundeswehr.
8. Das Evangelische Kirchenamt für die Bundeswehr
Die Errichtung des Amtes wurde in dem Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Regelung der Evangelischen Militärseelsorge vom 22.2.1957 (BGBl. II S. 702, Art. 14) vorgesehen. Das Amt nimmt die zentralen Verwaltungsaufgaben der evangelischen Militärseelsorge wahr. Es ist dem Bundesminister für Verteidigung unmittelbar nachgeordnet (Art. 14). Geleitet wird es von einem Militärdekan (Art. 15). Da dem Vertrag durch Gesetz zugestimmt wurde (BGBl. 1957 II, S. 701), ist das Amt gesetzlich errichtet.
9. Das Katholische Militärbischofsamt beruht auf Art. 27 des Reichskonkordats vom 20.7.1933 (RGBl. II S. 679).

An sich müßten im Zusammenhang dieses Abschnittes auch das Luftfahrt-Bundesamt und die Bundesanstalt für Flugsicherung erwähnt werden, da die Luftverkehrsverwaltung nach Art. 87 d GG in bundeseigener Verwaltung geführt wird. Zur Zeit der Errichtung der beiden Behörden war jedoch Art. 87 d noch nicht in das Grundgesetz eingefügt. Die Errichtung mußte daher in beiden Fällen auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 6 GG gestützt werden, weshalb die beiden Behörden im vorangegangenen Abschnitt behandelt wurden.

Vierter Abschnitt

Die Überführung von Bundesoberbehörden in die Bundesverwaltung nach Art. 130 GG

Ein nicht geringer Teil der bestehenden Bundesoberbehörden ist nicht neu geschaffen, sondern auf Grund der Übergangsbestimmung des Art. 130 GG in die Verwaltung des Bundes übernommen worden. Es handelt sich um Behörden, die entweder auf Besatzungsrecht oder auf als Bundesrecht fortgeltendem früheren Recht beruhen.¹⁾ In Art. 130 Abs. 1 GG wurde dies negativ ausgedrückt: Verwaltungseinrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen, unterstehen hiernach der Bundesregierung, die mit Zustimmung des Bundesrats die Überführung, Auflösung oder Abwicklung regelt.

Die Regelung des Art. 130 GG konnte nur bei Einrichtungen eingreifen, die noch funktionsfähig waren oder bei denen zumindest noch ein "konkreter Ansatzpunkt" zu einer Überführung vorhanden war.²⁾ So konnte die Reichsmonopolverwaltung für Branntwein nicht auf den Bund überführt werden. Durch Gesetz wurde die Bundesmonopolverwaltung neu geschaffen, wobei allerdings die für die Reichsmonopolverwaltung erlassenen Vorschriften für weiterhin anwendbar erklärt wurden.³⁾

Ebenso wie bei der Neuerrichtung muß auch bei der Überführung nach Art. 130 GG eine Verwaltungskompetenz des Bundes für die von den betreffenden Verwaltungseinrichtungen wahrzunehmenden Aufgaben vorliegen. Sie ergibt sich nicht aus Art. 130 GG selbst. Denn diese Vorschrift ist keine Kompetenzverteilungsnorm im Bund-Länderverhältnis.

1) Vgl. Holtkotten in Bonner Kommentar, Erl. II a zu Art. 130; Maunz-Dürig, Randnr. 15 zu Art. 130.

2) Vgl. Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 210; Hamann, Erl. B 2 zu Art. 130.

3) Vgl. oben, S. 89 f.

Sie durchbricht nicht die für den Bereich der Verwaltung in Art. 30, 83 ff. GG festgelegte Zuständigkeitsordnung. Überführt werden konnten also nur Einrichtungen, die der Bund ebensogut hätte neu errichten können.¹⁾

I. Überführung bei Verwaltungszuständigkeit nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG

Die Überführung ist dann unproblematisch, wenn die Aufgaben der überführten Behörde auf einem Gebiet liegen, dessen Verwaltung durch den Bund in Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG und den diese Bestimmung ergänzenden Vorschriften des Grundgesetzes ausdrücklich vorgeschrieben ist. Durch die Überführung vorhandener Einrichtungen auf den Bund wurde in diesen Fällen nichts an dem Bestand der Bundes- bzw. Ländierzuständigkeiten verändert. Eine Besonderheit besteht nur in organisatorischer Hinsicht. In Abweichung zu Art. 86 Satz 2 GG mußte nämlich die Überführung durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats angeordnet werden (Art. 130 Abs. 1 Satz 2).

Folgende Bundesoberbehörden sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

1. Die Bundesschuldenverwaltung, die durch Überführung der Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in die Verwaltung des Bundes als Bundesoberbehörde entstanden ist.²⁾ Sie ist ein Organ der bundeseigenen Finanzverwaltung (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG), und zwar eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte selbständige Bundesbehörde (§ 24 der Reichsschuldenordnung vom 13.2.

1) Allgemeine Meinung. Vgl. Holtkotten in Bonner Kommentar, Erl. IIa zu Art. 130; Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 210 f. und Versicherungswissenschaft, 4. Jahrgang 1950, S. 114 ff., 119; Maunz-Dürig, Randnr. 4 zu Art. 130; Kratzer, DÖV 1950, S. 531.

2) VO über die Bundesschuldenverwaltung vom 13.12.1949, BGBl. 1950 I S. 1. Gesetz über die Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 13.7.1948, WiGBl. 1948, S. 73.

1924, RGBL. I S. 59). Von dem Normalfall der Bundesoberbehörde unterscheidet sie sich durch eine weitgehende Unabhängigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 23 Reichsschuldenordnung). Dem Typ der obersten Bundesbehörde kann man sie jedoch trotz dieser gesteigerten Selbständigkeit nicht zurechnen, da sie immerhin insoweit der "oberen Leitung" des Bundesministers der Finanzen unterliegt, als dies mit der ihr nach § 23 der Reichsschuldenordnung beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist (§ 24 Reichsschuldenordnung).¹⁾

2. Das Deutsche Hydrographische Institut, das der Sicherheit der Schifffahrt und dem Schutz der Küste gegen Angriffe der See dient. Das Institut unterstand der Verwaltung für Verkehr des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und wurde durch Verordnung vom 4.9.1951 (BGBL. I S. 826, § 2 Nr. 31) in die Verwaltung des Bundes überführt. Die Verwaltungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1, 89 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vom 22.11.1950 (BGBL. I S. 767). Das Institut nimmt die Aufgaben wahr, die früher der Deutschen Seewarte oblagen.²⁾ Zum Teil handelt es sich um wissenschaftlich-praktische Arbeiten, zum Teil um öffentliche Dienste, wie z.B. den nautischen Seewarn- und Nachrichtendienst, den Sturmflutwarndienst, den Eis- und Zeitdienst und die Prüfung nautischer Geräte.

3. Das Bundesamt für Schiffsvermessung

Anfang 1946 war auf Anordnung des Alliierten Kontrollrates das Seeschiffsvermessungsamt in Hamburg errichtet worden. Dieses wurde durch die Überleitungsverordnung vom 4.9.1951 (BGBL. I S. 826, § 2 Nr. 33) auf den Bund

1) Vgl. auch Köttgen, JöR Bd. 3, S. 128.

2) Gesetz betreffend die Deutsche Seewarte vom 9.1.1875, RGBL. I S. 11. Verordnung, betreffend den Geschäftskreis, die Einrichtung und die Verwaltung der Deutschen Seewarte vom 26.12.1875, RGBL. S. 385. - Vgl. auch den Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt, BTAg, 1. WP, Drucks. Nr. 628, S. 10.

überführt und im Jahre 1952 in "Bundesamt für Schiffsvermessung" umbenannt. Die Verwaltungskompetenz des Bundes ergab sich zunächst aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 GG und § 3 des Gesetzes über Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vom 22.11.1950 (BGBl. I S. 767). § 3 des letztgenannten Gesetzes wurde später aufgehoben durch das Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen über ein einheitliches System der Schiffsvermessung vom 8.10.1957 (BGBl. II S. 1469, Art. 6). In Art. 3 dieses Gesetzes ist nunmehr bestimmt, daß die Schiffsvermessung Aufgabe des Bundes ist und von dem Bundesamt für Schiffsvermessung durchgeführt wird.

4. Auch die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung (Überführungsverordnung vom 14.3.1951, BGBl. I S. 190) dürfte in diesen Zusammenhang gehören. Sie nimmt die Aufgaben des Bundes als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung wahr. Man wird sie als selbstverständlichen Annex der Bundesverwaltung ansehen können.¹⁾

II. Überführung bei Verwaltungszuständigkeit nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Schwieriger zu beurteilen ist die Überführung in die Verwaltung des Bundes bei Behörden, für die eine von Verfassungs wegen festgelegte Verwaltungskompetenz des Bundes nicht besteht. Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG kann der Gesetzgeber neue Gebiete bundeseigener Verwaltung erschließen durch die Errichtung von Bundesoberbehörden. Es fragt sich nun, ob das, was auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur durch Gesetz möglich ist, auch auf dem Weg über Art. 130 GG durch eine Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erreicht werden konnte.

1) Vgl. auch: BRat, Drucks. Nr. 877/50 und 44. Sitzung des BRats vom 5.1.1951, Sten. Prot. S. 13 f.

Da durch Art. 130 GG nicht das verfassungsrechtliche Kompetenz fuge der Art. 30, 83 ff. GG durchbrochen werden sollte, könnte man mit Holtkotten ¹⁾ folgern, daß die Überführung einer Verwaltungseinrichtung in die Bundesverwaltung nur statthaft war, wenn zuvor schon ein Bereich bundeseigener Verwaltung auf Grund Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG oder sonstiger Verfassungsbestimmungen bestanden hatte oder aber gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG durch Gesetz geschaffen worden war. Überführung bedeutet nach Holtkotten nur Einbettung oder Eingliederung in eine "von Verfassungs wegen gegebene oder in verfassungsgerechter Weise geschaffene Bundesorganisation bzw. -institution".

Der Auffassung Holtkottens lassen sich rechtliche und praktische Erwägungen entgegensetzen. Die Überführung nach Art. 130 GG unterscheidet sich dadurch von den nach Art. 83 ff. GG zu treffenden organisatorischen Regelungen, daß sie stets durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats angeordnet werden muß. Gäbe es die Übergangsbestimmung des Art. 130 GG nicht, so hätte die Bundesregierung die Überführung vorhandener Einrichtungen in den Fällen, in denen für das betreffende Gebiet eine bundeseigene Verwaltung von Verfassungs wegen gegeben ist, ohne Zustimmung des Bundesrats regeln können. Denn in diesen Fällen handelt es sich bei der Überführung um die Einrichtung von Behörden im Sinne des Art. 86 Satz 2 GG. Besitzt aber Art. 130 GG Ausnahmecharakter gegenüber Art. 86 Satz 2 GG, so liegt es nahe, den Artikel auch als Spezialvorschrift gegenüber Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG anzusehen mit der Folge, daß ein Gesetz auch in den Fällen entbehrlich ist, in denen erst durch die Überführung eine neue Bundesoberbehörde und zugleich ein neues Gebiet bundeseigener Verwaltung entsteht.²⁾

1) Bonner Kommentar, Erl. II 2 b zu Art. 130.

2) Ähnlich in der Argumentation Hahn, Diss., S. 118. Ein Gesetz halten ferner für entbehrlich: Köttgen, JÖR Bd. 3, S. 119; Kratzer, DÖV 1950, S. 531; Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 211 und Maunz-Dürig, Randnr. 3 zu Art. 130.

Als Kompetenznorm im Verhältnis zwischen Bund und Ländern bleibt Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG maßgebend. Die Kompetenzen von überführten Bundesoberbehörden müssen sich daher im Rahmen dieser Vorschrift halten. Als organisationsrechtliche Vorschrift ist Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG dagegen durch die Sonderregelung des Art. 130 GG ausgeschaltet. Der Gesetzesvorbehalt als organisatorisches Element des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG kann daher bei der Überführung nach Art. 130 GG nicht durchgreifen.

Der Zweck des Art. 130 GG, der unter anderem auch darin lag, eine rasche und reibungslose Überleitung vorhandener Verwaltungseinrichtungen auf die neuerstandene Bundesrepublik zu ermöglichen, spricht ebenfalls für diese Auslegung. Der rasche Aufbau der Bundesverwaltung und die Bewältigung der anstehenden Aufgaben wäre in den ersten Jahren des Bestehens der Bundesrepublik schlecht möglich gewesen, wenn nicht auf noch vorhandene Einrichtungen hätte zurückgegriffen werden können.¹⁾ Es hätte eine unerwünschte Verzögerung im Aufbau der Bundesverwaltung und in der Beseitigung der Relikte aus der Besatzungszeit zur Folge gehabt, wenn in einer ganzen Reihe von Fällen vor der Überführung erst ein Gesetz gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hätte ergehen müssen.

Schließlich läßt sich für die hier vertretene Auffassung noch anführen, daß die Interessen der Länder, deren Schutz der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bezweckt, durch die in Art. 130 GG verlangte Zustimmung des Bundesrats weit besser gewahrt werden als durch die Möglichkeit der Mitwirkung bei der Gesetzgebung gemäß Art. 77 GG.²⁾

Lediglich das Erfordernis der Errichtung durch Bundesgesetz entfällt für die auf Grund Art. 130 GG überführten Behörden. Die Voraussetzungen für die Überführung mußten

1) Vgl. Köttgen, JÖR Bd. 3, S. 119.

2) Hierauf stellen Kratzer, a.a.O. und Maunz, Lehrbuch, a.a.O., entscheidend ab.

jedoch die gleichen sein wie für eine Neuerrichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.¹⁾ Es kann sich deshalb bei den überführten Behörden nur um selbständige Bundesoberbehörden ohne Verwaltungsunterbau handeln. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem betreffenden Sachgebiet ist schon als Voraussetzung für die Überführung erforderlich. Würde sie fehlen, so beruhte die Behörde auf Landesrecht und wäre der Regelung nach Art. 130 GG entzogen.

In der Praxis ist man von der hier vertretenen Auffassung ausgegangen, daß der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bei der Überführung von Behörden gemäß Art. 130 GG nicht durchgreift. In einer Reihe von Fällen wurden Bundesoberbehörden durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats in die Verwaltung des Bundes überführt, für die zuvor kein entsprechender Bereich bundeseigener Verwaltung von Verfassungs wegen vorhanden oder auf Grund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG geschaffen worden war. Mit Ausnahme des Bundesamtes für innere Restitution sind alle in diesem Zusammenhang aufzuführenden Bundesoberbehörden durch die Verordnung zur Auflösung oder Überführung von Einrichtungen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 8.9.1950 (BGBl. I S. 678) in die Verwaltung des Bundes überführt worden.

1. Das Statistische Bundesamt ist als Bundesbehörde entstanden durch Überführung des Statistischen Amtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in die Verwaltung des Bundes (VO v.8.9.1950, § 5). Durch das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953 (BGBl. I S. 1314) wurde das Gebiet der Bundesstatistik neu geregelt. Bei dieser Gelegenheit wurde die Eigenschaft des Statistischen Bundesamtes als selbständige Bundesoberbehörde gesetzlich festgelegt (§ 1). Die Aufgaben des Amtes bestehen im wesentlichen in der Vorbereitung, Durchführung und

1) Vgl. Kratzer, a.a.O.

Veröffentlichung von Bundesstatistiken, der Unterhaltung von Beziehungen zum Ausland und der Mitwirkung an der Vorbereitung von Bundesgesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Bundesstatistik, sowie der Durchführung von statistischen Arbeiten für oberste Bundesbehörden (im einzelnen § 2 des Gesetzes). Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hierfür ist in Art. 73 Nr. 11 GG ausdrücklich festgelegt.

2. Das Deutsche Patentamt nimmt auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes (Art. 73 Nr. 9 GG) die Aufgaben des ehemaligen Reichspatentamtes nach dem Patentgesetz in der Fassung vom 9.5.1961 (BGBl. I S. 550) wahr. Das Reichspatentamt war im Jahre 1945 geschlossen worden. Für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet wurde ein neues Deutsches Patentamt durch Gesetz vom 12.8.1949 (WiGBL. 1949, S. 251) errichtet. Dieses Deutsche Patentamt im Vereinigten Wirtschaftsgebiet wurde durch die Verordnung vom 8.9.1950 (§ 4) in die Verwaltung des Bundes überführt und erhielt die Bezeichnung Deutsches Patentamt.

Die Organisation und das Verfahren des Deutschen Patentamtes (§§ 17 ff. des Patentgesetzes) wurden in vielen Punkten neu gestaltet durch das Sechste Gesetz zur Änderung und Überleitung von Vorschriften auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes vom 23.3.1961 (BGBl. I, S. 274). Diese Änderungen waren nicht zuletzt die Folgen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.6.1959 (E 8, S. 350), in dem festgestellt worden war, daß das Patentamt nicht als Gericht anzusehen sei und seine Entscheidungen ausnahmslos gerichtlich anfechtbare Verwaltungsakte darstellten.

3. Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ist entstanden durch Überführung der Physikalisch-Technischen Anstalt in Braunschweig von der Verwaltung des Vereinigten Wirtschafts-

gebietes auf den Bund (VO vom 8.9.1950, § 3 Nr. 16).

Im Jahre 1953 wurden der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt auf Grund eines Verwaltungsabkommens der Bundesrepublik Deutschland mit dem Land Berlin die in West-Berlin verbliebenen Reste der ehemaligen Physikalisch-Technischen Reichsanstalt angeschlossen (BAnz. Nr. 188 vom 30.9.1953).

Die Aufgaben der Behörde liegen hauptsächlich auf den Gebieten des Maß- und Gewichtsgesetzes, des Eichwesens und der übrigen Mechanik, der Elektrotechnik und der Sicherheitstechnik. Neben Forschung und schlichter Verwaltungstätigkeit (z.B. Aufbewahrung der technischen Maßeinheiten) stehen hoheitliche Vollzugsaufgaben, wie z.B. die Zulassung von Spielgeräten nach § 33 d der Gewerbeordnung ¹⁾ oder

die Erteilung von Beförderungs- und Aufbewahrungsgenehmigungen für Kernbrennstoffe nach dem Atomgesetz vom 23.12.1959 (BGBl. I S. 814).

4. Das Ant für Wertpapierbereinigung (VO vom 8.9.1950, § 3 Nr. 13) war auf Grund § 64 Abs. 2 des Wertpapierbereinigungsgesetzes vom 19.8.1949 (WiGBL. 1949, S. 295) für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet errichtet worden. Die Bereinigung des Wertpapierwesens war notwendig geworden durch die infolge des Krieges entstandenen Schäden. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für diese Materie ergibt sich daher aus Art. 74 Nr. 9 GG.
5. Die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft wurde gemäß § 3 a Nr. 1 der Verordnung vom 8.9.1950 in die Verwaltung des Bundes überführt. Durch das Gesetz über die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft vom 17.12.1951 (BGBl. I S. 967) wurden jedoch ihre organisatorische Stellung als eine dem Bundesminister für Ernährung nachgeordnete Bundesoberbe-

1.) § 33 d in der Fassung vom 5.2.1960, BGBl. I S. 61.

hörde und ihre Zuständigkeiten neu festgelegt. Die Aus-
senhandelsstelle wird bei der Lieferung und dem Bezug
von Erzeugnissen der Ernährung und Landwirtschaft im
Verkehr mit Gebieten außerhalb des Bundesgebietes tätig,
soweit eine zentrale Bearbeitung erforderlich und in den
jeweils geltenden Vorschriften vorgesehen ist (§ 2 des
Gesetzes). Der Bund hat für diese Angelegenheiten die Ge-
setzgebungszuständigkeit nach Art. 73 Nr. 5 und Art. 74
Nr. 17 GG.

6. Das Bundessortenamt wurde ebenfalls zunächst durch die
Verordnung vom 8.9.1950 (§ 3 Nr. 6) auf den Bund über-
führt. Später wurden die Aufgaben und Befugnisse des Amtes
durch das Gesetz über Sortenschutz und Saatgut von Kul-
turpflanzen (Saatgutgesetz) vom 27.6.1953 (BGBl. I S. 450)
neu bestimmt, das Amt selbst als Bundesoberbehörde dekla-
riert (§ 15 Abs. 2). Das Bundessortenamt entscheidet über
die Erteilung des Sortenschutzes für Kulturpflanzen und
bearbeitet sonstige nach dem Saatgutgesetz hiermit zusam-
menhängende Angelegenheiten (§ 15 Abs. 1). Zweck des Sor-
tenschutzes ist die Züchtung neuer wertvoller Sorten von
Kulturpflanzen (§ 1). Der Sortenschutz hat die Wirkung,
daß allein der Sortenschutzinhaber befugt ist, Saatgut
der geschützten Sorte gewerbsmäßig zu erzeugen, feilzu-
halten oder in den Verkehr zu bringen. Das Gebiet fällt
daher unter Art. 73 Nr. 9 (gewerblicher Rechtsschutz),
Art. Nr. 74 Nr. 11 (Gewerberecht), Art. 74 Nr. 17 (För-
derung der landwirtschaftlichen Erzeugung) und Art. 74
Nr. 20 GG (Schutz beim Verkehr mit landwirtschaftlichem
Saat- und Pflanzgut). Über die Erteilung des Sortenschut-
zes entscheiden beim Bundessortenamt gebildete Sorten-
und Einspruchsausschüsse. Diese Ausschüsse haben keine
Behördeneigenschaft, sondern nur eine unselbständige Or-
ganstellung.¹⁾

1) Vgl. Bachof, AöR Bd. 83, S. 244, 245 Fußn. 48.

7. Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (VO vom 8.9.1950, § 3 a Nr. 2) hat ihre Rechtsgrundlage in § 4 des Gesetzes zum Schutze der Kulturpflanzen in der Fassung vom 26.8.1949 (WiGBI. S. 308), das nach Art. 125 in Verbindung mit Art. 74 Nr. 20 GG Bundesrecht geworden ist. Der Anstalt obliegt neben der Forschung auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes auch die amtliche Prüfung und Anerkennung von Pflanzenschutz- (Vorratsschutz-) Mitteln und -Geräten. Hierbei werden Verwaltungsakte gesetzt, die im Verwaltungsrechtsweg angefochten werden können, weswegen die Anstalt nicht im Zusammenhang mit den übrigen Forschungsanstalten des Ernährungsressorts behandelt wird. Ähnlich wie beim Bundesressortamt sind Anerkennungsausschüsse gebildet, die über die Anerkennung der Mittel und Geräte entscheiden.

Nach einer bei der Anstalt eingeholten Auskunft besteht allerdings bis jetzt noch kein Zwang zur amtlichen Prüfung der Pflanzenschutzmittel und -geräte. Es wird jedoch an einer Neufassung des Gesetzes gearbeitet, die den Bundesminister für Ernährung ermächtigen soll, die Hersteller zu verpflichten, neuentwickelte Mittel erst nach amtlicher Prüfung und Anerkennung auf den Markt zu bringen.

8. Das Verwaltungsamt für innere Restitution fällt aus dem normalen Rahmen heraus. Nach Teil 3, Art. 2 und Art. 3 Abs. 4 des sogenannten Überleitungsvertrages ¹⁾ hatte sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, eine Bundesdienststelle mit der Erfüllung der hinsichtlich der inneren Restitution übernommenen Verpflichtungen zu betrauen und die hierfür bestehenden Verwaltungsbehörden

1) Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in der gemäß Liste IV zu dem am 23.10.1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung), BGBl. 1955 II S. 405, Teil 3 S. 418.

beizubehalten, soweit dies zur wirksamen Durchführung der übernommenen Verpflichtungen erforderlich war.

Gemäß Art. 3 Abs. 4 des Überleitungsvertrages ist das von der britischen Besatzungsmacht errichtete ehemalige "Zentralamt für Vermögensverwaltung" in die Verwaltung des Bundes übernommen worden mit der Bezeichnung "Verwaltungsamt für innere Restitution". Desgleichen wurde das von der amerikanischen Besatzungsmacht errichtete "Zentralanmeldeamt für Rückerstattungen" vom Bund übernommen. Es bildet nunmehr die Außenstelle München des Verwaltungsamtes für innere Restitution.

Da Bundestag und Bundesrat dem Überleitungsvertrag durch Gesetz zugestimmt haben ¹⁾, ist die Übernahme durch den Bund hier in der Form des Gesetzes beschlossen worden.

Die Rückerstattungsangelegenheiten, in denen das Verwaltungsamt für innere Restitution tätig wird, sind ein Teil der Wiedergutmachung gemäß Art. 74 Nr. 9 GG. Grundlage der Rückerstattungsverfahren waren zunächst die Rückerstattungsgesetze der Militärregierungen.²⁾ Hinzu kam dann das Bundesrückerstattungsgesetz vom 19. 7.1957 (BGBl. I S. 734).

1) Gesetz vom 24.3.1955, BGBl. II S. 213.

2) Gesetz Nr. 59 der amerikanischen Militärregierung; Gesetz Nr. 59 der britischen Militärregierung; VO Nr. 120 der französischen Militärregierung; Anordnung BK/O (49) 180 der Alliierten Kommandantur Berlin.

Fünfter Abschnitt

Die sogenannten "schlichten" Bundesstellen

Außer den bisher behandelten Bundesoberbehörden gibt es noch eine große Anzahl zentraler Verwaltungseinrichtungen des Bundes ohne Verwaltungsunterbau, meist in der Form der nichtrechtsfähigen Anstalt, die gewöhnlich nicht im Zusammenhang mit den Bundesoberbehörden genannt werden, nicht zuletzt deshalb, weil keine dieser Bundesstellen durch Gesetz geschaffen worden ist. Bekannte Beispiele sind etwa das Bundesarchiv, die Bundeszentrale für Heimatdienst oder die Bundesstelle für Außenhandelsinformation. Hinzu kommen vor allem die vielen zweckgebundenen Forschungsanstalten, besonders zahlreich im Ernährungsressort.

Nur Köttgen hat sich eingehender mit diesen Bundesstellen befaßt.¹⁾ Er unterscheidet sie verfassungsrechtlich von den bisher behandelten Bundesoberbehörden, was seinen Grund letztlich allein darin hat, daß es sich durchweg um Verwaltungsstellen handelt, die nicht hoheitlich auftreten und auch keine Gesetze zu vollziehen haben. Wenn Köttgen diese Stellen nicht mit den gleichen Maßstäben mißt wie die Bundesoberbehörden des Art. 87 GG, so ist dies nur eine Konsequenz seiner Ansicht, daß die gesetzesfreie Verwaltung im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes unberücksichtigt geblieben sei. Angesichts des vermeintlichen Schweigens des Grundgesetzes muß Köttgen auf ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten des Bundes zurückgreifen.

Aber noch ein weiteres Argument scheint Köttgen für die verfassungsrechtliche Sonderbehandlung dieser Bundesstellen ins Feld zu führen. Er spricht von Verwaltungseinrichtungen,

1) Vgl. JöR Bd. 3, S. 109 ff., 78 ff.; Städtetag 1952, S. 4; JöR Bd. 11, S. 287 ff., 254 ff., 266.

die sich keinem der organisationsrechtlichen Typen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes unterordnen ließen.¹⁾ Von den durch Art. 87 GG allein erfaßten Bundes"behörden" seien sonstige Dienststellen des Bundes, "schlichte Bundesstellen", zu unterscheiden.²⁾ Sucht man nach dem für Köttgen maßgeblichen Kriterium einer Bundesbehörde, so zeigt sich, daß es ihm nicht darum geht, den Behördenbegriff nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Maßstäben zu bestimmen. Er will lediglich den Behördenbegriff des Art. 87 GG beschränken auf "qualifizierte Dienststellen", die mit dem Vollzug von Bundesgesetzen betraut sind.³⁾ Sobald einer sogenannten schlichten Bundesstelle zu ihren sonstigen Aufgaben die Durchführung eines Gesetzes übertragen wird, rechnet Köttgen sie zu den Bundesbehörden und unterwirft sie den Regeln des Art. 87 GG.⁴⁾ Damit mündet aber die Unterscheidung zwischen Bundesbehörden und sonstigen Dienststellen des Bundes nur wiederum ein in die unterschiedliche Behandlung von gesetzesfreier und gesetzesvollziehender Verwaltung. Letzten Endes will Köttgen wohl nichts anderes ausdrücken als Wolff⁵⁾, der zwischen Bundesoberbehörden im engeren Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als gesetzdurchführenden oberen Bundesverwaltungsbehörden und Bundesoberbehörden im weiteren, nicht von Art. 87 GG gemeinten gesetzdurchführenden Sinne unterscheidet.

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Auffassung Köttgens ist an dieser Stelle nicht mehr nötig. Da festgestellt wurde, daß der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes auch für die gesetzesfreie Verwaltung "andere Regelungen" im Sinne des Art. 30 GG trifft, daß insbesondere auch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die gesetzesfreie Verwaltung gilt, ist die verfassungsrechtliche Sonderbehandlung der soge-

1) Vgl. JöR Bd. 11, S. 287.

2) Vgl. JöR Bd. 3, S. 109 f.

3) Besonders deutlich in JöR Bd. 3, S. 110. Dem hat sich Schäfer, DÖV 1958, S. 247 angeschlossen. Vgl. auch Raßch, Verw.Arch. Bd. 50, S. 13, 31, 41.

4) Vgl. JöR Bd. 3, S. 111, JöR Bd. 11, S. 266.

5) Wolff, Bd. 2, S. 119.

nannten schlichten Bundesstellen bereits abgelehnt. Ob es sich bei all diesen Verwaltungsstellen um Behörden im Sinne der Verwaltungsrechtslehre handelt, kann dahinstehen. Denn jedenfalls war es nicht die Absicht des Verfassungsgebers, die Kompetenz des Bundes von der Wahl irgendwelcher organisatorischer Typen abhängig zu machen. Auch durch die Verwendung des Begriffs der Bundesoberbehörde in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG sollte dem Bund die Möglichkeit der Verwaltung durch nichtrechtsfähige Anstalten und sonstige Dienststellen, die möglicherweise nicht unter den verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff fallen, nicht beschnitten werden.

Noch einmal sei jedoch betont, daß der Gesetzesvorbehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, auf dessen Ausschaltung es Kötting ja vornehmlich ankommt, dann nicht eingreift, wenn der Bund schon außerhalb Art. 87 Abs. 3 GG eine Verwaltungskompetenz für sich in Anspruch nehmen kann. Auch die "ungeschriebenen" Bundeszuständigkeiten können hierbei herangezogen werden.

I. Dienststellen ohne eigenständige Funktionen

Der größere Teil der hier zu behandelnden Bundesstellen nimmt Aufgaben wahr, die keinen selbständigen Sachbereich bilden, wenn davon ausgegangen wird, daß die Verwaltungsräume von Bund und Ländern nach Sachbereichen getrennt sind. Die technische Unterstützung, die Beratung oder Unterrichtung von Bundesbehörden und dergleichen sind nur notwendige Hilfstätigkeiten zur Erfüllung der dem Bund gestellten Aufgaben. Der Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs greift hier durch.¹⁾ Sofern eine Dienststelle des Bundes auf derart "unselbständige" Verwaltungsaufgaben beschränkt ist, braucht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm nicht herangezogen zu werden. Die Errichtung durch einen Akt der Organisationsgewalt der Bundesregierung ist daher in diesen Fällen unbedenklich.

1) Ebenso Kötting, JöR Bd. 3, S. 78 ff., JöR Bd. 11, S. 287 ff. (288, 290), 255; Vgl. auch Maunz-Dürig, Randnr. 16 zu Art. 87, wo zugegeben ist, daß Art. 87 Abs. 3 GG auf "echte Hilfsstellen" keine Anwendung findet. Siehe ferner S. 12 f. dieser Arbeit.

In diesem Zusammenhang sind zu nennen:

1. Das Bundesarchiv.¹⁾ Seine Tätigkeit besteht im Sammeln und Ordnen und in der wissenschaftlichen Verwertung von Archivgut aller Bundesbehörden mit zentralem Aufgabenbereich, von Archivalien des Deutschen Reichs usw. Die Stelle dient als eine Hilfseinrichtung innerdienstlichen Zwecken der Bundesverwaltung. Eine Überschneidung mit Länderzuständigkeiten kann nicht vorliegen.
2. Die Beschaffungsstelle des Bundesministers des Innern, die sich als eine typische technische Hilfseinrichtung darstellt. Ihr obliegen die zentralen Beschaffungen für den Bundesgrenzschutz, die Bereitschaftspolizeien der Länder, soweit der Bund die Kosten trägt, den zivilen Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutz auf Bundesebene, das Rote Kreuz und sonstige Bedarfsträger.²⁾
3. Die Bundesbaudirektion, die durch Beschluß der Bundesregierung vom 17.3.1950 (MinBlFin. S. 300) errichtet wurde und mit der Durchführung von Bauangelegenheiten der obersten Bundesorgane und der Vertretungen des Bundes im Ausland befaßt ist.
4. Die Bundesdruckerei, die ebenfalls zu den selbstverständlichen technischen Hilfseinrichtungen zählt.
5. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ist den bisher genannten Hilfseinrichtungen insoweit vergleichbar, als es die Bundesregierung und den Bundespräsidenten auf dem gesamten Nachrichtensektor laufend zu unterrichten hat und die Verbindungen zu den Nachrichtenträgern des In- und Auslands unterhält.

Weiterhin hat das Amt die deutsche Bevölkerung über die politischen Ziele und die Arbeit der Bundesregierung

1) Nicht veröff. Beschl. der Bundesregierung vom 24.3.1950.

2) Vgl. die Vorbemerkungen im Bundeshaushaltsplan zu Kapitel 06 26.

zu unterrichten. Im Zusammenwirken mit dem Auswärtigen Amt obliegt ihm die politische Information des Auslands unter deutschen Gesichtspunkten. Eine Zuständigkeit des Bundes hierfür versteht sich von selbst. Mit Köttgen ist zu sagen, daß "kein moderner Staat darauf verzichten kann, andere über sich zu informieren und selbst informiert zu sein."¹⁾

Zu den Dienststellen des Bundes ohne eigenständige Aufgaben gehören ferner die zahlreichen Zweckforschungsanstalten der Bundesressorts. Sowohl bei der Vorbereitung der Gesetzgebung als auch bei der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen ist eine wissenschaftliche und technische Beratung oft unumgänglich. Auch für die auf diesem Gebiet tätigen nichtrechtsfähigen Anstalten besteht daher eine "ungeschriebene" Verwaltungszuständigkeit des Bundes.²⁾

Zum Geschäftsbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gehört eine große Anzahl derartiger Forschungsanstalten, die teils auf Grund Art. 130 GG in die Bundesverwaltung überführt, teils neu errichtet wurden.

Durch die Verordnung der Bundesregierung zur Auflösung oder Überführung von Einrichtungen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 8.9.1950 (BGBl. I S. 678) wurden in die Verwaltung des Bundes überführt:

1. Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft. Sie wurde bereits im Zusammenhang mit den auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG beruhenden Bundesoberbehörden behandelt, da sie neben ihrer Forschungstätigkeit auch hoheitliche Verwaltungsbefugnisse ausübt.
2. Die Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft,
3. Die Bundesforschungsanstalt für Fischerei,

1) Vgl. Köttgen, JöR Bd. 11, S. 196, 255, 288.

2) Vgl. Köttgen, Speyerer Beiträge, S. 188 ff., JöR Bd. 3, S. 110, JöR Bd. 11, S. 283, 255; Kipp, DÖV 1956, S. 555 ff. (558, 562); Fischer-Menshausen, DÖV 1952, S. 677; Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaats, S. 303.

4. Die Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft,
5. Die Bundesforschungsanstalt für Kleintierzucht,
6. Die Bundesforschungsanstalt für Getreideverarbeitung,
7. Die Bundesanstalt für Fleischforschung,

Neu errichtet wurden folgende Anstalten:

8. Die Bundesforschungsanstalt für Lebensmittelfrischhaltung, vom Land Württemberg-Baden übernommen auf Grund einer Vereinbarung vom 1.4.1950,
9. Die Bundesanstalt für Qualitätsforschung pflanzlicher Erzeugnisse, neu errichtet am 1.10.1951,
10. Die Bundesanstalt für Tabakforschung, auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Lande Baden-Württemberg am 1.4.1952 in die Verwaltung des Bundes übernommen,
11. Die Bundesforschungsanstalt für Hauswirtschaft, Erlaß des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 4.4.1952,
12. Die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere.

Nach den Angaben des Bundeshaushaltsplans 1963 ist ferner die Übernahme des Forschungsinstituts für Rebenzüchtung Geilweilerhof und der Forschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig durch den Bund vorgesehen.

Dem Bundesminister für Verkehr unterstehen die beiden Bundesanstalten für Gewässerkunde und für Wasserbau, die beide durch die Verordnung der Bundesregierung vom 4.9.1951 (BGBl. I S. 826) in die Verwaltung des Bundes überführt wurden und nichts weiter sind als ein Annex der Bundeswasserstraßenverwaltung. Die Bundesanstalt für Straßenbau (errichtet durch einen nicht veröffentlichten Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 8.7.1951) fällt dagegen insofern auf, als die Bundesfernstraßen nach Art. 90 GG im Regelfall von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden. Die Anstalt steht den Straßenbaudienststellen zur Beratung für praktische Bauvorhaben zur Verfügung. Daneben führt sie auch Forschungsaufgaben durch.

Schließlich unterstehen auch dem Bundesminister für Wirtschaft zwei mit Forschungsarbeiten und technischen Untersuchungen befaßte nichtrechtsfähige Anstalten, die Bundesanstalt für Bodenforschung (Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 26.11.1958, BAnz. Nr. 230 vom 29.11.1958) und das Institut für chemisch-technische Untersuchungen.

II. Dienststellen mit eigenständigen Funktionen

Sofern jene "schlichten" Bundesstellen nicht den Charakter von Hilfseinrichtungen besitzen, sondern mit der Wahrnehmung eigenständiger staatlicher Aufgaben betraut sind, versteht sich auch die Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht von selbst. In jedem einzelnen Fall muß dann die verfassungsrechtliche Zulassung der bundeseigenen Verwaltung nachweisbar sein.

a) Einige Bundesstellen bilden Grenzfälle zwischen wissenschaftlich-technischen Hilfseinrichtungen und Dienststellen zur Erfüllung eigenständiger Verwaltungsaufgaben.

1. Die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung, die durch einen Erlaß des Bundesministers des Innern vom 26.5.1959 (GMBI. S. 250) geschaffen wurde. In der Dienststelle sind die beiden auf Grund Art. 130 GG in die Verwaltung des Bundes überführten Institute für Landeskunde ¹⁾ und für Raumforschung ²⁾ vereinigt.

Das Institut für Raumforschung hat nach dem genannten Erlaß die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Raumforschung zu fördern und für die Raumordnung nutzbar zu machen, sowie Grundlagen für die Lösung der Fragen der Raumordnung für die Bundesregierung zu schaffen. Das Institut ist demnach den mit reiner

1) VO vom 9.6.1953, BGBl. I S. 383.

2) VO vom 8.9.1950, BGBl. I S. 679, § 3 c Nr. 14

Ressortforschung befaßten Bundesanstalten vergleichbar. Nach dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954 ¹⁾ hat der Bund auf dem Gebiet der Raumordnung eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache bezüglich der Bundesplanung, eine Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 Nr. 4 GG zur Regelung der Landesplanung und eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 18 GG (Bodenrecht) zur Regelung der städtebaulichen Planung. Zur Ausübung dieser Gesetzgebungszuständigkeiten ist ein bundeseigenes Raumforschungsinstitut unerlässlich.

Für das Gebiet der Landeskunde wurde die überlängermäßige Bedeutung der Aufgabenstellung stark hervorgehoben. Die überregionale landeskundliche Dokumentation und Berichterstattung, die geographische Landesbeschreibung Deutschlands, die Herausgabe übergebietlicher Ortsnamenverzeichnisse u.dgl. sind Aufgaben, die über den Bereich einzelner Länder hinausgreifen. Die vom Bundesverfassungsgericht für eine natürliche Bundeszuständigkeit zur Regelung der Raumordnung auf Bundesebene angeführten Gründe ²⁾ könnten auf das Gebiet der Landeskunde entsprechend übertragen werden. Die Landeskunde kann ebensowenig wie die Raumordnung an den Ländergrenzen haltmachen. Der größte zu erfassende Raum ist hier wie dort das gesamte Staatsgebiet.

2. Das Institut für angewandte Geodäsie, überführt in die Verwaltung des Bundes durch Verordnung der Bundesregierung vom 1.7.1952 (BGBl. I S. 367).

Das Institut ist ebenfalls keine reine Forschungsanstalt. Nach dem zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsabkommen über Maßnahmen auf dem Gebiet des amtli-

1) BVerfGE 3, 407 ff. (428).
2) BVerfGE 3, 427.

chen Landkartenwesens vom 27.8.1952 in der Neufassung vom 31.3.1957 (GMBl. S. 391) obliegt dem Institut auch die Herstellung kleinmaßstäbiger amtlicher Kartenwerke. Eine natürliche Bundeszuständigkeit sollte hier aus den gleichen Gründen wie bei der Landeskunde und der Raumforschung nicht bestritten werden.

3. Die Bundesanstalt für Naturschutz, Landschaftspflege und Vegetationskunde.

In dieser Dienststelle wurden im Jahr 1962 die beiden Bundesanstalten für Naturschutz und Landschaftspflege und für Vegetationskartierung zusammengefaßt. Beide Anstalten waren durch die Verordnung zur Überführung weiterer Einrichtungen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 3.1.1953 (BGBl. I S. 8) in die Verwaltung des Bundes überführt worden, allerdings erst nach zähem Widerstand im Bundesrat, wo vor allem von bayerischer Seite Bedenken gegen die Zuständigkeit des Bundes zur Verwaltung auf den Aufgabengebieten der beiden Anstalten vorgebracht worden waren.¹⁾

Die Bundesanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege ist sachlich gesehen die Nachfolgerin der ehemaligen Reichsstelle für Naturschutz, die in §§ 8 und 9 des Reichsnaturschutzgesetzes verankert war. Allerdings muß sich die Anstalt heute im Rahmen der dem Bund auf diesem Aufgabengebiet durch das Grundgesetz eingeräumten Sachbefugnis halten. Nach Art. 75 Nr. 4 GG kann der Bund lediglich Rahmenvorschriften über den Naturschutz und die Landschaftspflege erlassen. Die Frage ist, ob auch hier mit den vom Bundesverfassungsgericht für eine natürliche Bundeszuständigkeit zur Regelung der Raumordnung im Bund verwendeten Argumenten ²⁾ eine Auswei-

1) Vgl. BRats-Drucks. Nr. 183/51 und 338/52, sowie 52. Sitzung des BRats vom 16.3.1951, Sten.Prot. S. 233 D ff.

2) BVerfGE 3, 427.

tung der Kompetenzen über Art. 75 GG hinaus gerechtfertigt sein könnte. Die Landespflege ist bei der Raumplanung nicht hinwegzudenken. Auch für sie bildet das gesamte Staatsgebiet den größten zu ordnenden und zu gestaltenden Raum.

Die Lösung der dem Bund im Naturschutz und in der Landschaftspflege gestellten Aufgaben erfordert zwingend eine bundeseigene Zentralstelle. Die verfassungsrechtlichen Vollmachten des Bundes begrenzen das Betätigungsfeld der Bundesanstalt auf Angelegenheiten von überregionaler Bedeutung. Die Anstalt arbeitet z.B. mit bei der Vorbereitung der Schaffung von Naturparks, die sich über die Ländergrenzen hinaus erstrecken. Sie ist tätig in der Dokumentation, zeigt Forschungslücken auf und gibt Anregungen zu deren Schließung. Sie ist beteiligt an der Vorbereitung von Bundesgesetzen, die ihren Aufgabenbereich berühren, bemüht sich um die Förderung des allgemeinen Verständnisses für den Naturschutzgedanken und vertritt die internationalen Interessen des deutschen Naturschutzes.

Im Bereich der Vegetationskunde werden ganz überwiegend Forschungsarbeiten durchgeführt. Es besteht insoweit kein Unterschied gegenüber den sonstigen Forschungsinstituten des Ernährungsressorts. Das Schwerp Gewicht der Tätigkeit in den nächsten Jahren liegt in der Entwicklung einer Karte der potentiellen natürlichen Vegetation der Bundesrepublik.

b) Funktionelle Eigenständigkeit besitzen das Deutsche Archäologische Institut in Berlin mit seinen Auslandsabteilungen und das Deutsche Historische Institut in Rom. Beide Institute dienen der freien, nicht auf einen praktischen Zweck gerichteten Forschung und unterscheiden sich dadurch grundlegend von denjenigen Forschungseinrichtungen,

die ausschließlich oder überwiegend im Dienste der Bundesverwaltung stehen.¹⁾

Die freie Forschung fällt nicht generell in die Zuständigkeit des Bundes. Nach Art. 74 Nr. 13 GG hat der Bund zwar die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit bezüglich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Daraus folgt jedoch nicht, daß auch in beliebigem Umfang bundeseigene Forschungseinrichtungen geschaffen werden können, sofern dies zweckmäßig erscheint.²⁾ Die finanzielle Unterstützung der Forschung wird dem Bund nicht streitig gemacht. Förderung fremder Initiative bleibt aber stets etwas anderes als eigenes Tätigwerden.

Eine verfassungsrechtliche Sonderlage ergibt sich für das Deutsche Historische und das Deutsche Archäologische Institut auf Grund ihrer weit zurückreichenden Tradition und ihrer Tätigkeit im Ausland. Das Deutsche Historische Institut wurde im Jahre 1803 vom Preußischen Staat errichtet und unterstand bis zu seiner Schließung im Jahre 1944 dem Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung. Das Deutsche Archäologische Institut geht zurück auf das im Jahre 1829 in Rom gegründete Archäologische Institut. Daß der Staat ein legitimes Interesse daran haben kann, Einrichtungen mit einer derartigen Tradition dem deutschen Kulturlieben zu erhalten, hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt.³⁾ Das Gericht hat es lediglich abgelehnt, schon allein aus dem Gebot, die "kontinuitätsbewahrende Tradition" zu pflegen, eine natürliche Bundeszuständigkeit abzuleiten.⁴⁾

1) Vgl. Kipp, DÖV 1956, S. 557 f.; Köttgen, JöR Bd. 3, S. 110, 123, Speyerer Beiträge, S. 188.

2) Umstritten. Wie hier: Maunz, Lehrbuch, 10. Aufl., S. 125; Maunz-Dürig, Randnr. 8 zu Art. 83. Eigene Organisationen des Bundes auf Grund Art. 74 Nr. 13 halten für zulässig: Köttgen, Speyerer Beiträge, S. 189 f., JöR Bd. 11, S. 197, 255; Kipp, DÖV 1956, S. 559 ff. Vgl. zu der Streitfrage, die schon im Parlamentarischen Rat aufgeworfen wurde, ferner: Wenke, Nawiasky-Festschrift, S. 278 ff.

3) BVerfGE 10, S. 40 f. (Preußischer Kulturbesitz), BVerfGE 12, S. 252 (Fernsehurteil).

4) Fernsehurteil, a.a.O.

Da jedoch bei ehemaligen Kulturinstituten des Reichs, deren Tätigkeitsfeld ausschließlich oder überwiegend im Ausland liegt, jeder Anknüpfungspunkt an irgendein Bundesland fehlte, konnte die Tradition dieser Institute naturgemäß gar nicht anders als durch den Bund fortgeführt werden. Auch an eine Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhangs mit dem auswärtigen Dienst könnte gedacht werden.

c) Schließlich sind noch einige Bundesdienststellen anzuführen, die nicht der Forschung dienen, sondern mit anderweitigen Verwaltungsaufgaben nichthoheitlicher Art betraut sind.

1. Vorweg sei die Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz¹⁾ erwähnt, die zwar nicht mehr besteht, aber als das markanteste Beispiel einer durch ministeriellen Erlaß geschaffenen Bundesstelle für ein nicht zwingend in die Verwaltungszuständigkeit des Bundes fallendes Sachgebiet nicht übergangen werden soll. Die Bundesdienststelle war die Vorgängerin des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz. Da der zivile Bevölkerungsschutz vor Erlaß des Gesetzes vom 9.10.1957 (BGBl. I S. 1696) nicht gesetzlich geregelt war, glaubte man auch die hierfür benötigte Bundesstelle ohne Gesetz schaffen zu können. Die bundeseigene Zentralverwaltung für den zivilen Bevölkerungsschutz war jedoch im Grundgesetz weder vorgesehen noch besteht hierfür eine natürliche Bundeszuständigkeit. Es hätte daher zur Errichtung der Bundesdienststelle eines Gesetzes gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 1 GG bedurft.²⁾
2. Durch einen Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 1.3.1951 (BAnz. Nr. 142 vom 26.7.1951) wurde die Bundesstelle für Außenhandelsinformation errichtet.

1) Errichtet durch Erlaß des BMI vom 6.7.1957, GMBL. S. 242.

2) Vgl. zu der Bundesdienststelle auch die Ausführungen auf S. 80 f.

Die Bundesstelle hat gemäß dem Erlaß die Aufgabe, der deutschen Wirtschaft Auskunftsmaterial über alle außenwirtschaftlichen Fragen zur Verfügung zu stellen und dadurch den Außenhandel zu fördern. Sicherlich bestand für diese Bundesstelle ein dringendes Bedürfnis, ohne daß daraus jedoch auf eine ungeschriebene, "im Wesen der Dinge begründete" Verwaltungszuständigkeit des Bundes geschlossen werden könnte. Wenn man daher mit der Geltung des Art. 87 Abs. 3 für die gesetzessfreie Verwaltung ernst macht, erscheint auch die Errichtung dieser Bundesstelle durch ministeriellen Erlaß bedenklich.

3. Das Bundesinstitut für Arbeitsschutz beruht auf einem Beschluß der Bundesregierung vom 17.9.1951 (BAnz. Nr. 188 vom 28.9.1951). Die nichtrechtsfähige Anstalt hat die Aufgabe, alle Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Betriebs- und Berufsgefahren zu fördern. Diesem Zweck dienen die Unterhaltung einer umfassenden Bücherei und eines Film- und Lichtbildarchivs, die Ausleihe von Büchern, Filmen und sonstigem Lehrmaterial, die Herausgabe von Werbe- und Aufklärungsschriften, die Veranstaltung von Vorträgen und Lehrgängen, die Durchführung von Untersuchungen usw. Auch hier liegt wieder der Fall einer schlicht verwaltenden Bundesstelle vor, für deren Aufgabenbereich keine natürliche Bundeszuständigkeit besteht, die aber auch nicht durch Art. 87 Abs. 3 GG gedeckt ist, da sie nicht durch Gesetz errichtet worden ist. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für den Arbeitsschutz besteht nach Art. 74 Nr. 12 GG.
4. Die Bundesanstalt für Materialprüfung ist gleichfalls eine schlicht verwaltende nichtrechtsfähige Anstalt mit eigenständigen Funktionen, die ohne Einhaltung der Form des Art. 87 Abs. 3 GG geschaffen wurde. Ihre Errichtung beruht auf einem Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 20.8.1954 (BAnz. Nr. 165 vom 28.8.1954)¹⁾

1) Neugefaßt durch Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 10.2.1956, BAnz. Nr. 36 vom 21.2.1956.

Die Durchführung amtlicher Materialprüfungen gehört nicht zu den Gegenständen bundeseigener Verwaltung nach Art. 87 ff. GG. Auch eine natürliche Bundeszuständigkeit besteht nicht. Demnach wäre die Schaffung einer bundeseigenen Zentralverwaltung nur in der Form des Art. 87 Abs. 3 GG möglich gewesen.

5. Durch Erlaß des Bundesministers des Innern vom 25.11.1952 (GMBL. S. 318) wurde die Bundeszentrale für Heimatdienst als nichtrechtsfähige Anstalt errichtet. Sie hat die Aufgabe, den demokratischen und europäischen Gedanken im Deutschen Volk zu festigen und zu verbreiten. Die Bundeszentrale kommt dieser Aufgabe nach durch Publikationen, Förderung von Tagungen und Lehrgängen, Unterstützung von Buch- und Filmprojekten usw.

Der moderne demokratische Staat muß die Bevölkerung über sein Wesen und seine Arbeitsweise aufklären und für seine Ziele werben, um nicht der Propaganda des Kommunismus und anderer antidemokratischer Kräfte allein das Feld zu überlassen. Daß zu diesem Zweck sowohl der Bund als auch die Länder Zentralstellen errichten können, liegt in der Natur der Sache. Die Festigung und Verbreitung des demokratischen Gedankens ist auch eine Art des Verfassungsschutzes, wenn man diesen nicht nur im Sinne der Abwehr verfassungsfeindlicher, sondern auch der Bildung "verfassungsfreundlicher" Kräfte versteht.¹⁾ Der Verfassungsschutz ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder. Das Grundgesetz geht hiervon aus, wenn es dem Bund in Art. 73 Nr. 10 das Recht zur Gesetzgebung über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes gibt.

1) Vgl. hierzu die Ausführungen des Staatssekretärs Ritter von Lex in der 65. Sitzung des BTages vom 1. Juni 1950, Sitzungsbericht S. 2387 D.

Der durch die Bundeszentrale für Heimatdienst verfolgte Zweck deckt auch das der Bundeszentrale unterstellte Ostkolleg ¹⁾, das durch Studientagungen zu geistig-politischen Auseinandersetzungen mit dem internationalen Kommunismus beitragen soll, sowie das Bundesinstitut zur Erforschung des Marxismus-Leninismus ²⁾, ein reines Forschungsinstitut.

-
- 1) Errichtet durch Erlaß des BMI vom 28.11.1957, GMBL. S. 603.
- 2) Errichtet durch Erlaß des BMI vom 6.4.1961, GMBL. S. 250, Neufassung vom 4.4.1962, GMBL. S. 128.

A N H A N G

Übersicht über die bestehenden Bundesoberbehörden

und sonstigen zentralen Bundesstellen

(Die Einteilung richtet sich nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 1963 - BTags-Drucks. IV/700. - Der Teil I des Bundesgesetzblatts ist ohne Zusatz zitiert)

<u>Bezeichnung der Einrichtung</u>	<u>Errichtungsakt oder Überführungs- verordnung gemäß Art. 130 GG</u>	<u>Stelle der Ver- öffentlichung</u>	<u>Seite im Text</u>
Statistisches Bundesamt	Bundesministerium des Innern Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 5) Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953	BGBI. S. 678 BGBI. S. 1314	98 f., 37, 13
Bundesamt für Verfassungsschutz	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.9.1950	BGBI. S. 682	85 ff.
Bundeskriminalamt	Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 8.3.1951	BGBI. S. 165	85 ff., 73
Bundesarchiv	Beschluß der Bundesregierung vom 24.3.1950	nicht veröff.	107, 13

Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung	Erlaß des BMI vom 26.5.1959	BGBI. S 250	110
Bundesverwaltungsamt	Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28.12.1959	BGBI. S. 829	81 f., 29, 37, 66 f., 72, 77 f.
Institut für angewandte Geodäsie	Überführungsverordnung vom 1.7.1952	BGBI. S. 367	111
Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz	Gesetz zur Errichtung des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz vom 5.12.1958	BGBI. S. 893	80 f., 29, 63
Beschaffungsstelle des Bundesministers des Innern			107, 13
Deutsches Archäologisches Institut			113, 14
Deutsches Historisches Institut			113, 14, 20
Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 9.6.1953	BGBI. S. 377	75 f.
Bundesinstitut zur Erforschung des Marxismus-Leninismus	Erlaß des BMI vom 6.4.1961 in der Fassung vom 4.4.1962	GMBI. 1962 S. 128	118
Bundeszentrale für Heimatdienst	Erlaß des BMI vom 25.11.1952	GMBI. S. 318	117 f.
Deutsches Patentamt	Bundesministerium der Justiz =====		
	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 4)	BGBI. S. 678	99, 30
	Patentgesetz in der Fassung vom 9.5.1961	BGBI. S. 550	

Bundesministerium der Finanzen
=====

Bundesmonopolverwaltung für Brantwein	Gesetz über die Errichtung der Bundesmonopolverwaltung für Brantwein vom 8.8.1951	BGBI. S. 491	88, 92
Amt für Wertpapier- bereinigung	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 3 Nr. 13) Wertpapierbereinigungsgesetz vom 19.8.1949 (§ 64 Abs. 2)	BGBI. S. 678 WiGBI. S. 295	100
Bundesamt für äußere Restitution	Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen - Überleitungsvertrag - (§ 1 des Anhangs zum V.Teil i.V. m. Art. 1 Abs. 1 des V.Teils)	BGBI. II 1955, S. 301, 405	78 f.
Verwaltungsamt für innere Restitution	Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fra- gen - Überleitungsvertrag - (Art. 2 und Art. 3 Abs. 4 des III. Teils)	BGBI. II 1955, S. 418	102 f.
Bundesamt für die Prüfung ausländischer Rückgabe- und Wiederherstellungsansprüche	Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fra- gen - Überleitungsvertrag - (§ 1 des Anhangs zum X.Teil i.V.m. § 1 des X.Teils)	BGBI. II 1955, S. 454	79
Der Bundesbeauftragte für die Behandlung von Zahlun- gen an die Konversionskasse	Gesetz zur Ausführung des Abkom- mens vom 27.2.1953 über deutsche Auslandsschulden, vom 24.8.1953 (§ 37)	BGBI. S. 1003	76
Bundesschuldenverwaltung	Verordnung über die Bundesschul- denverwaltung vom 13.12.1949 Gesetz über die Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebie- tes vom 13.7.1948	BGBI. 1950, S. 1 WiGBI. S. 73	93 f.

Bundesministerium für Wirtschaft

Physikalisch-Technische Bundesanstalt	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 3 Nr. 16)	BGBI. S. 678	99 f.
Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen	Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31.7.1951	BGBI. S. 480	69 f.
Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft	Gesetz über das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft vom 9.10.1954	BGBI. S. 281	62, 76 f., 66 68 f.
Bundesstelle für Aussenhandelsinformation	Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 1.3.1951	Banz.Nr. 142 v. 26.7.1951	115 f.
Bundesanstalt für Materialprüfung	Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 20.8.1954	Banz.Nr. 165 v. 28.8.1954	116 f.
Bundeskartellamt	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 (§§ 48 ff.)	BGBI. S. 1081	80, 30, 37
Bundesanstalt für Bodenforschung	Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft vom 26.11.1958	Banz. Nr. 230 v. 29.11.1958	110
Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen	Gesetz über das Kreditwesen vom 10.7.1961 (§ 5)	BGBI. S. 881	82 f., 6, 37
Institut für chemisch-technische Untersuchungen	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		110
Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 3 a Nr. 1) Gesetz vom 17.12.1951	BGBI. S. 678 BGBI. S. 967	100 f., 66

Bundessortenamt	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 3 a Nr. 6) Saatgutgesetz vom 27.6.1953 (§ 15 Abs. 2)	BGBL. S. 678 BGBL. S. 450	22, 101
Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft	Überführungsverordnung vom 8.9.1950 (§ 3 a Nr. 2) Gesetz zum Schutze der Kulturpflanzen i. d. F. vom 26.8.1949	BGBL. S. 678 WiGBL. S. 308	102, 108
Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft	Überführungsverordnung vom 8.9.1950	BGBL. S. 673	108 f.
Bundesforschungsanstalt für Fischerei			
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft			
Bundesforschungsanstalt für Kleintierzucht			
Bundesforschungsanstalt für Getreideverarbeitung			
Bundesanstalt für Fleischforschung		nicht veröff.	109
Bundesforschungsanstalt für Lebensmittelverfrachtung	Vom Land Württemberg-Baden übernommen auf Grund Vereinbarung vom 1.4.1950 Neu errichtet am 1.10.1951		109
Bundesanstalt für Qualitätsforschung pflanzlicher Erzeugnisse		nicht veröff.	109
Bundesanstalt für Tabakforschung	Vom Land Baden-Württemberg übernommen auf Grund Vereinbarung vom 1.4.1952		

Bundesanstalt für Hauswirtschaft	Erlaß des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 4.4.1952	nicht veröff.	109
Bundesanstalt für Naturschutz, Landschaftspflege und Vegetationskunde	Überführungsverordnung vom 3.1.1953	BGBI. S. 8	112 ff.
Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere			109
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung =====			
Bundesversicherungsamt	Bundesversicherungsamtsgesetz vom 9.5.1956	BGBI. S. 415	79 f., 37
Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung	Überführungsverordnung vom 14.3.1951	BGBI. S. 190	95
Bundesinstitut für Arbeitsschutz	Beschluß der Bundesregierung vom 17.9.1951	Banz.Nr. 188 v. 28.9.1951	116
Bundesministerium für Verkehr =====			
Kraftfahrt-Bundesamt	Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes v.4.8.1951	BGBI. S. 488	70,78
Deutsches Hydrographisches Institut	Überführungsverordnung vom 4.9.1951 (§ 2 Nr. 31)	BGBI. S. 826	94
Bundesamt für Schiffsvermessung	Überführungsverordnung vom 4.9.1951 (§ 2 Nr. 33)	BGBI. S. 826	94 f.
Bundesoberseeamt	Verwaltungsanordnung der Bundesregierung über die Einrichtung des Bundesoberseeamtes vom 28.11.1950	BGBI. S. 768	89
Bundesanstalt für Flugsicherung	Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23.3.1953	BGBI. S. 70	84, 75

Luftfahrt-Bundesamt	Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt vom 30.11.1954	BGBI. S. 354	78, 91
Bundesanstalt für Straßenbau	Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 8.7.1951	nicht veröff.	109
Bundesanstalt für Gewässerkunde	Überführungsverordnung vom 4.9.1951 (§ 2 a Nr. 26)	BGBI. S. 826	109
Bundesanstalt für Wasserbau	Überführungsverordnung vom 4.9.1951 (§ 2 a Nr. 27)	BGBI. S. 826	109
Anstalt Deutscher Wetterdienst	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst vom 11.11.1952	BGBI. S. 738	74 f.
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen =====			
Bundesdruckerei			107, 13
Bundesministerium der Verteidigung =====			
Bundeswehrrsatzamt	Wehrpflichtgesetz i.d.Kr. 14.1.1951	BGBI. S. 30	90
Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung	Erlaß des Bundesministers für Verteidigung vom 25.9.1958	VMBI. S. 591	91
Evangelisches Kirchenamt für die Bundeswehr	Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Regelung der evangelischen Militärseelsorge, vom 22.2.1957(Art.14)	BGBI. II. 1957, S. 702	91
Katholisches Militär-bischofsamt	Errichtet auf Grund Art. 27 des Reichskonkordats vom 20.7.1933	BGBI. II 1933, S. 679	91

Bundesministerium für Gesundheitswesen
=====

Bundesgesundheitsamt

Gesetz über die Errichtung eines
Bundesgesundheitsamtes vom
27.2.1952

BGBI. S. 121

71, 37

Bundesschatzministerium
=====

Bundesbaudirektion

Beschluß der Bundesregierung
vom 17.3.1950

MinBlFin S. 300

107, 13

Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte
=====

Bundesausgleichsamt

Lastenausgleichsgesetz vom
14.8.1952 (§ 307)

BGBI. S. 446

72 f., 37

L e b e n s l a u f

Am 31. Januar 1936 wurde ich, Albert Ball, als Sohn des Apothekers Dr. Gustav Ball in Ludwigshafen am Rhein geboren. Nach Besuch des altsprachlichen Gymnasiums in Ludwigshafen legte ich im März 1955 die Reifeprüfung ab. Danach studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Heidelberg, München und Mainz. Am 14. Oktober 1959 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt des Landes Rheinland-Pfalz in Mainz die erste juristische Staatsprüfung. Den Vorbereitungsdienst als Referendar leistete ich im Bezirk des Oberlandesgerichts Neustadt/Weinstraße ab. Am 2. Juli 1964 bestand ich die große juristische Staatsprüfung. Am 17. Februar 1964 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab. Zur Zeit bin ich als Notarassessor tätig.

Albert Ball

